

IV

*(Informationen)*INFORMATIONEN DER ORGANE, EINRICHTUNGEN UND SONSTIGEN
STELLEN DER EUROPÄISCHEN UNION

RECHNUNGSHOF



Der Rechnungshof der Europäischen Union hat im Einklang mit Artikel 287 Absätze 1 und 4 AEU-Vertrag, mit den Artikeln 129 und 143 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften, zuletzt geändert durch die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1081/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates, sowie mit den Artikeln 139 und 156 der Verordnung (EG) Nr. 215/2008 des Rates vom 18. Februar 2008 über die Finanzregelung für den 10. Europäischen Entwicklungsfonds seine

JAHRESBERICHTE**zum Haushaltsjahr 2011****in seiner Sitzung vom 6. September 2012 verabschiedet.**

Diese Berichte wurden zusammen mit den Antworten der Organe auf die Bemerkungen des Hofes den für die Entlastung zuständigen Organen sowie den übrigen Organen übermittelt.

Mitglieder des Rechnungshofs:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (Präsident), David BOSTOCK, Ioannis SARMAS, Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULOID, Karel PINXTEN, Ovidiu ISPIR, Nadejda SANDOLOVA, Michel CRETIN, Harald NOACK, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL, Rasa BUDBERGYTĖ, Lazaros S. LAZAROU, Gijs DE VRIES, Harald WÖGERBAUER, Hans Gustaf WESSBERG, Henrik OTBO, Pietro RUSSO, Ville ITÄLÄ, Kevin CARDIFF, Baudilio TOMÉ MUGURUZA.

JAHRESBERICHT ÜBER DIE AUSFÜHRUNG DES HAUSHALTSPLANS

(2012/C 344/01)

INHALT

	<i>Seite</i>
Allgemeine Einleitung	7
Kapitel 1 — Zuverlässigkeitserklärung und zugehörige Ausführungen	9
Kapitel 2 — Einnahmen	51
Kapitel 3 — Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen	71
Kapitel 4 — Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit	95
Kapitel 5 — Regionalpolitik, Energie und Verkehr	119
Kapitel 6 — Beschäftigung und Soziales	151
Kapitel 7 — Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung	167
Kapitel 8 — Forschung und andere interne Politikbereiche	185
Kapitel 9 — Verwaltungs- und sonstige Ausgaben	205
Kapitel 10 — EU-Haushalt und Ergebniserbringung	223

ALLGEMEINE EINLEITUNG

0.1. Der Europäische Rechnungshof ist gemäß dem Vertrag für die Prüfung der Finanzen der Europäischen Union (EU) zuständig. Als externer Prüfer der EU trägt er zur Verbesserung des EU-Finanzmanagements bei und fungiert zugleich als unabhängiger Hüter der finanziellen Interessen der Unionsbürger. Ausführlichere Informationen über den Hof sind seinem jährlichen Tätigkeitsbericht zu entnehmen, der ebenso wie die zu den Ausgabenprogrammen und den Einnahmen der EU erstellten Sonderberichte des Hofes sowie seine Stellungnahmen zu neuen oder geänderten Rechtsvorschriften auf der Website des Hofes www.eca.europa.eu abrufbar ist.

0.2. Dies ist der 35. Jahresbericht des Hofes über die Ausführung des EU-Haushaltsplans; er betrifft das Haushaltsjahr 2011. Der Jahresbericht zu den Europäischen Entwicklungsfonds wird getrennt vorgelegt.

0.3. Der Gesamthaushaltsplan der EU wird jährlich vom Rat und vom Europäischen Parlament beschlossen. Der Jahresbericht des Hofes bildet zusammen mit seinen Sonderberichten die Grundlage für das Entlastungsverfahren, in dessen Verlauf das Europäische Parlament darüber entscheidet, ob die Kommission ihre Haushaltsvollzugsaufgaben zufriedenstellend wahrgenommen hat. Gleichzeitig mit der Übermittlung an das Europäische Parlament und den Rat übermittelt der Hof seinen Jahresbericht den nationalen Parlamenten.

0.4. Zentrales Element des Jahresberichts ist die Erklärung des Hofes über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung der Europäischen Union sowie über die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge (nachstehend „Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge“). Die Zuverlässigkeitserklärung steht am Anfang des Berichts. Die sich anschließenden Ausführungen dienen im Wesentlichen der Erläuterung der der Zuverlässigkeitserklärung zugrunde liegenden Prüfungstätigkeit.

0.5. Der Bericht ist wie folgt gegliedert:

- Kapitel 1 enthält die Zuverlässigkeitserklärung und eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Prüfung des Hofes zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung und zur Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge sowie einen zusammenfassenden Bericht über die Haushaltsführung im Jahr 2011. Anhang 1.3 des Kapitels 1 liefert Informationen zur konsolidierten Jahresrechnung 2011 und ersetzt weithin den Anhang „Finanzinformationen zum Gesamthaushaltsplan“ der vorherigen Jahresberichte. Ausführlichere Finanzinformationen zum Haushaltsjahr 2011 sind in der veröffentlichten konsolidierten Jahresrechnung und im von der Kommission erstellten Finanzbericht enthalten; beide sind abrufbar unter

www.ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2011.

- In den Kapiteln 2 bis 9 sind die ausführlichen Prüfungsfeststellungen in Form von „spezifischen Beurteilungen“ zu den Einnahmen und Ausgaben der EU dargelegt. Während Ka-

pitel 2 der Einnahmenseite des EU-Haushalts gilt, sind die Kapitel 3 bis 9 sieben Gruppen von Politikbereichen (sogenannten Themenkreisen) gewidmet, in deren Rahmen Ausgaben zulasten des EU-Haushalts bewilligt und verbucht werden. Diese Themenkreise entsprechen weitgehend den Rubriken des Finanzrahmens 2007-2013, der die großen mehrjährigen EU-Ausgabenpläne absteckt.

- In Kapitel 10 wird die Leistungsbewertung, wie sie in den jährlichen Tätigkeitsberichten von drei Generaldirektionen der Kommission dargelegt ist, analysiert, und bedeutungsvolle gemeinsame Fragestellungen der vom Hof im Jahr 2011 angenommenen Sonderberichte werden aufgezeigt. Darüber hinaus wird kurz auf den Synthesebericht der Kommission eingegangen.

0.6. Die Gliederung der spezifischen Beurteilungen wurde geändert. Im diesjährigen Jahresbericht wurde das Kapitel zum Themenkreis Landwirtschaft und natürliche Ressourcen, wie es in den vorhergehenden Jahresberichten enthalten war, durch folgende zwei spezifische Beurteilungen und Kapitel ersetzt:

- Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen und

- Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit.

0.7. Des Weiteren wurde das Kapitel zum Themenkreis Kohäsion, Energie und Verkehr durch folgende zwei spezifische Beurteilungen und Kapitel ersetzt:

- Regionalpolitik, Energie und Verkehr und

- Beschäftigung und Soziales.

0.8. Die spezifischen Beurteilungen beruhen hauptsächlich auf den Ergebnissen der Prüfungen zur Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge durch den Hof sowie auf einer Bewertung der Wirksamkeit der wichtigsten für die Einnahmen und Ausgaben maßgeblichen Überwachungs- und Kontrollsysteme. Außerdem stützen sie sich auf eine Analyse der Zuverlässigkeit der Managementserklärungen der Kommission.

0.9. Wie in den Vorjahren wird im Jahresbericht Stellung zum Synthesebericht der Kommission genommen, mit dem die Kommission die politische Gesamtverantwortung für die Verwaltung des EU-Haushalts übernimmt: siehe Ziffern 1.24-1.30. Die Kommission äußerte sich in ihrem Synthesebericht 2011 kritisch zu den möglichen Auswirkungen der derzeitigen Prüfungsmethodik des Hofes sowie von deren für 2012 und die Folgejahre vorgesehenen Änderungen auf die geschätzten Fehlerquoten.

0.10. Der Hof ist der Auffassung, dass diese kritischen Äußerungen unzutreffend und voreilig sind. Des Weiteren weist er darauf hin, dass die Änderungen seines Prüfungsansatzes und seiner Prüfungsmethodik durch die Entwicklungen seines Prüfungsumfelds, einschließlich der Art und Weise der Ausgabenverwaltung durch die geprüften Stellen, bedingt sind. Wie in der Vergangenheit wird der Hof jegliche Änderungen seiner Prüfungsmethodik und deren Auswirkungen zu gegebener Zeit in angemessener und transparenter Weise erläutern.

0.11. Dieser Bericht wird zusammen mit den Antworten der Kommission — oder ggf. der anderen Organe und Einrichtungen der EU — auf die Bemerkungen des Hofes veröffentlicht. Zwar berücksichtigt der Hof bei der Darlegung seiner Feststellungen und Schlussfolgerungen die jeweiligen Antworten der geprüften Stelle, doch obliegt es ihm als externem Prüfer, seine Prüfungsfeststellungen vorzulegen, aufgrund dieser Feststellungen Schlussfolgerungen zu ziehen und damit eine unabhängige und unparteiische Beurteilung der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge vorzunehmen.

KAPITEL 1

Zuverlässigkeitserklärung und zugehörige Ausführungen

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgelegte Zuverlässigkeitserklärung des Hofes — Vermerk des unabhängigen Abschlussprüfers	I-XI
Einleitung	1.1-1.5
Prüfungsfeststellungen zum Haushaltsjahr 2011	1.6-1.30
Zuverlässigkeit der Rechnungsführung	1.6-1.8
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	1.9-1.15
Übersicht über die spezifischen Beurteilungen im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung	1.9-1.13
Vergleich mit den Ergebnissen der vorangegangenen Jahre	1.14-1.15
Zuverlässigkeit der Managementerkklärungen der Kommission	1.16-1.30
Einleitung	1.16-1.18
Jährliche Tätigkeitsberichte und Erklärungen der Generaldirektoren	1.19-1.23
Synthesebericht der Kommission	1.24-1.30
Haushaltsführung	1.31-1.38
Mittel für Verpflichtungen und Zahlungen	1.32-1.34
Verwendung der Zahlungermächtigungen zum Jahresende	1.35
Noch abzuwickelnde Mittelbindungen	1.36-1.38

**DEM EUROPÄISCHEN PARLAMENT UND DEM RAT VORGELEGTE ZUVERLÄSSIGKEITSERKLÄRUNG
DES HOFES — VERMERK DES UNABHÄNGIGEN ABSCHLUSSPRÜFERS**

- I. Gemäß Artikel 287 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) prüfte der Hof
- die konsolidierten Rechnungsabschlüsse der Europäischen Union, die aus den konsolidierten Jahresabschlüssen⁽¹⁾ und den konsolidierten Übersichten über den Haushaltsvollzug⁽²⁾ für das am 31. Dezember 2011 abgeschlossene Haushaltsjahr bestehen,
 - die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der diesen Rechnungsabschlüssen zugrunde liegenden Vorgänge.

Verantwortung des Managements

- II. Im Einklang mit den Artikeln 310 bis 325 AEUV und mit der Haushaltsordnung ist das Management für die Aufstellung und sachgerechte Gesamtdarstellung der konsolidierten Rechnungsabschlüsse der Europäischen Union sowie für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der ihnen zugrunde liegenden Vorgänge verantwortlich:
- Die Verantwortung des Managements für die konsolidierten Rechnungsabschlüsse der Europäischen Union umfasst die Konzeption, Umsetzung und Pflege interner Kontrollstrukturen, wie sie für die Aufstellung und sachgerechte Gesamtdarstellung von Rechnungsabschlüssen notwendig sind, die frei von wesentlichen — beabsichtigten oder unbeabsichtigten — falschen Darstellungen sind, die Auswahl und Anwendung geeigneter Rechnungsführungsmethoden auf der Grundlage der vom Rechnungsführer der Kommission⁽³⁾ erlassenen Rechnungsführungsvorschriften sowie die Abgabe von ermittelten geschätzten Werten in der Rechnungslegung, die unter den gegebenen Umständen vertretbar sind. Gemäß Artikel 129 der Haushaltsordnung billigt die Kommission die konsolidierten Rechnungsabschlüsse der Europäischen Union, nachdem der Rechnungsführer der Kommission sie auf der Grundlage der von den übrigen Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen vorgelegten Informationen konsolidiert und einen Begleitvermerk zu den konsolidierten Rechnungsabschlüssen abgefasst hat, in dem er u. a. erklärt, dass er über angemessene Gewähr dafür verfügt, dass diese in allen wesentlichen Belangen ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Finanzlage der Europäischen Union vermitteln.
 - Die Art und Weise, wie das Management seine Verantwortung für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge wahrnimmt, hängt vom jeweiligen in der Haushaltsordnung vorgegebenen Mittelbewirtschaftungsmodus ab. Die Haushaltsvollzugsaufgaben sind unter Einhaltung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung wahrzunehmen und erfordern die Konzeption, Umsetzung und Pflege wirksamer und effizienter interner Kontrollstrukturen einschließlich einer angemessenen Aufsicht und geeigneter Maßnahmen zur Verhinderung von Unregelmäßigkeiten und Betrug sowie gegebenenfalls rechtlicher Schritte zur Wiedereinziehung rechtsgrundlos gezahlter oder widerrechtlich verwendeter Mittel. Unabhängig vom Mittelbewirtschaftungsmodus trägt die Kommission die letzte Verantwortung für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Rechnung der Europäischen Union zugrunde liegenden Vorgänge (Artikel 317 AEUV).

Verantwortung des Prüfers

III. Aufgabe des Hofes ist es, auf der Grundlage seiner Prüfung dem Europäischen Parlament und dem Rat eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der ihr zugrunde liegenden Vorgänge vorzulegen. Der Hof führte seine Prüfung in Übereinstimmung mit den *International Standards on Auditing* sowie den beruflichen Verhaltensanforderungen der IFAC und den Internationalen Normen für Oberste Rechnungskontrollbehörden sowie dem Pflichten- und Verhaltenskodex der INTOSAI durch. Nach diesen Standards ist der Hof gehalten, die Prüfung so zu planen und durchzuführen, dass hinreichende Sicherheit darüber erlangt wird, ob die konsolidierten Rechnungsabschlüsse der Europäischen Union frei von wesentlichen falschen Darstellungen sind und die zugrunde liegenden Vorgänge rechtmäßig und ordnungsgemäß sind.

⁽¹⁾ Die konsolidierten Jahresabschlüsse umfassen die Vermögensübersicht, die Ergebnisrechnung, die Kapitalflussrechnung, die Veränderungen der Nettovermögenswerte sowie eine Zusammenfassung wichtiger Rechnungsführungsvorschriften und sonstige Erläuterungen (einschließlich Segmentberichterstattung).

⁽²⁾ Die konsolidierten Übersichten über den Haushaltsvollzug umfassen die konsolidierten Übersichten über den Haushaltsvollzug sowie eine Zusammenfassung der Haushaltsgrundsätze und sonstige Erläuterungen.

⁽³⁾ Die vom Rechnungsführer der Kommission erlassenen Rechnungsführungsvorschriften beruhen auf den vom Internationalen Wirtschaftsprüferverband (*International Federation of Accountants* — IFAC) herausgegebenen internationalen Normen des öffentlichen Rechnungswesens (*International Public Sector Accounting Standards* — IPSAS) oder im Falle von Vorgängen, für die keine IPSAS-Normen vorliegen, auf den einschlägigen internationalen Rechnungsführungsgrundsätzen (*International Accounting Standards* — IAS) bzw. den vom internationalen Ausschuss für Rechnungsführungsgrundsätze (*International Accounting Standards Board*) herausgegebenen internationalen Bilanzierungsgrundsätzen (*International Financial Reporting Standards* — IFRS). Im Einklang mit der Haushaltsordnung wurden die konsolidierten Rechnungsabschlüsse für das Haushaltsjahr 2011 (wie seit dem Haushaltsjahr 2005 üblich) auf der Grundlage dieser vom Rechnungsführer der Kommission erlassenen Rechnungsführungsvorschriften erstellt, mit denen die Grundsätze der periodengerechten Rechnungsführung an das spezifische Umfeld der Europäischen Union angepasst werden, während die konsolidierten Übersichten über den Haushaltsvollzug weiterhin in erster Linie auf Kassenvorgängen beruhen.

IV. Eine Prüfung beinhaltet die Durchführung von Prüfungshandlungen, um Prüfungsnachweise für die in den konsolidierten Rechnungsabschlüssen enthaltenen Wertansätze und sonstigen Angaben sowie für die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der ihnen zugrunde liegenden Vorgänge zu erlangen. Die Auswahl der Prüfungshandlungen liegt im pflichtgemäßen Ermessen des Prüfers. Hierzu gehört die Beurteilung der Risiken wesentlicher — beabsichtigter oder unbeabsichtigter — falscher Darstellungen in den konsolidierten Rechnungsabschlüssen sowie wesentlicher — beabsichtigter oder unbeabsichtigter — Verstöße gegen die Rechtsvorschriften der Europäischen Union bei den zugrunde liegenden Vorgängen. Bei der Beurteilung dieser Risiken berücksichtigt der Prüfer das für die Aufstellung und sachgerechte Gesamtdarstellung der konsolidierten Rechnungsabschlüsse relevante interne Kontrollsystem und die zur Gewährleistung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge eingerichteten Überwachungs- und Kontrollsysteme, um Prüfungshandlungen zu planen, die unter den gegebenen Umständen angemessen sind. Eine Prüfung umfasst auch eine Beurteilung der Angemessenheit der angewandten Rechnungslegungsmethoden und der Vertretbarkeit der ermittelten geschätzten Werte in der Rechnungslegung sowie die Beurteilung der Gesamtdarstellung der konsolidierten Rechnungsabschlüsse und der Jährlichen Tätigkeitsberichte.

V. Im Bereich der „Einnahmen“ zieht der Hof als Ausgangspunkt für seine Prüfung der auf der Mehrwertsteuer beruhenden und der vom Bruttonationaleinkommen abgeleiteten Eigenmittel den Eingang der von den Mitgliedstaaten erstellten makroökonomischen Aggregate bei der Kommission heran und bewertet anschließend die Systeme der Kommission zur Verarbeitung dieser Daten bis zu ihrer Ausweisung in den konsolidierten Rechnungsabschlüssen und bis zum Eingang der Beiträge der Mitgliedstaaten. Im Bereich der traditionellen Eigenmittel untersucht der Hof die Rechnungsführung der Zollbehörden und analysiert die Abgabenströme bis zur Erfassung der Beträge in den Rechnungsabschlüssen und zu ihrem Eingang bei der Kommission.

VI. Der Hof ist der Auffassung, dass die erlangten Prüfungsnachweise ausreichend und geeignet sind, um als Grundlage für seine Zuverlässigkeitserklärung zu dienen.

Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

VII. Nach Beurteilung des Hofes stellen die konsolidierten Rechnungsabschlüsse der Europäischen Union die Finanzlage der Union zum 31. Dezember 2011 sowie die Ergebnisse ihrer Vorgänge und Cashflows für das an diesem Stichtag endende Haushaltsjahr in Übereinstimmung mit der Haushaltsordnung und den vom Rechnungsführer der Kommission erlassenen Rechnungsführungsvorschriften in allen wesentlichen Belangen insgesamt sachgerecht dar.

Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Vorgänge

Einnahmen

Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Vorgänge

VIII. Nach Beurteilung des Hofes sind die der Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2011 endende Haushaltsjahr zugrunde liegenden Einnahmen in allen wesentlichen Belangen rechtmäßig und ordnungsgemäß.

Mittelbindungen

Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Mittelbindungen

IX. Nach Beurteilung des Hofes sind die der Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2011 endende Haushaltsjahr zugrunde liegenden Mittelbindungen in allen wesentlichen Belangen rechtmäßig und ordnungsgemäß.

Zahlungen*Grundlage für das negative Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Zahlungen*

X. Der Hof gelangt zu der Schlussfolgerung, dass die geprüften Überwachungs- und Kontrollsysteme die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Zahlungen insgesamt bedingt wirksam gewährleisten. Die Themenkreise „Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen“, „Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit“, „Regionalpolitik, Energie und Verkehr“, „Beschäftigung und Soziales“ sowie „Forschung und andere interne Politikbereiche“ sind in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet. Der Hof schätzt die wahrscheinlichste Fehlerquote bei den der Jahresrechnung zugrunde liegenden Zahlungen auf 3,9 %.

Negatives Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Zahlungen

XI. Nach Beurteilung des Hofes sind die der Jahresrechnung für das am 31. Dezember 2011 endende Haushaltsjahr zugrunde liegenden Zahlungen wegen der Bedeutung der im Abschnitt „Grundlage für das negative Prüfungsurteil zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Zahlungen“ beschriebenen Sachverhalte in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet.

6. September 2012

Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA

Präsident

Europäischer Rechnungshof

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxemburg, LUXEMBURG

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

1.1. Dieses Kapitel des Jahresberichts

- liefert Hintergrundinformationen zur Zuverlässigkeitserklärung (DAS) ⁽⁴⁾ des Hofes sowie eine Übersicht über die ihr zugrunde liegenden Prüfungsfeststellungen und -schlussfolgerungen nebst den entsprechenden Analysen (siehe Ziffern 1.2-1.30);
- enthält Analysen wichtiger Daten zur Haushaltsführung 2011 (siehe Ziffern 1.31-1.38);
- umfasst Erläuterungen zur Art und Weise, wie der Hof seine Prüfungen im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung durchführt (siehe **Anhang 1.1**);
- enthält eine Beschreibung der Maßnahmen, die die Kommission auf die Bemerkungen zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung früherer Jahre hin getroffen hat. Außerdem wird dargelegt, welche Maßnahmen die Kommission auf die Empfehlungen des Hofes zu Wiedereinziehungen und Finanzkorrekturen in seinen früheren Jahresberichten getroffen hat (siehe **Anhang 1.2**).

1.2. Der Rechnungshof legt dem Europäischen Parlament und dem Rat eine Erklärung über die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung sowie die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge vor. Der Hof kann diese Zuverlässigkeitserklärung durch spezifische Beurteilungen zu allen größeren Tätigkeitsbereichen der EU ergänzen ⁽⁵⁾.

1.3. Anhand der Prüfungsarbeiten zur Ermittlung der Zuverlässigkeit der Rechnungsführung der Europäischen Union soll beurteilt werden, inwieweit die Einnahmen, Ausgaben, Vermögenswerte und Verbindlichkeiten vorschriftsgemäß erfasst wurden und ob die konsolidierten Rechnungsabschlüsse ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Finanzlage zum 31. Dezember 2011 und der Ergebnisse der Vorgänge und Cashflows für das an diesem Stichtag endende Haushaltsjahr vermitteln (siehe Ziffern 1.6-1.8).

⁽⁴⁾ Akronym der französischen Bezeichnung „Déclaration d'assurance“.

⁽⁵⁾ Siehe Artikel 287 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.4. Anhand der Prüfungsarbeiten des Hofes zur Ermittlung der Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung 2011 zugrunde liegenden Vorgänge soll beurteilt werden, ob diese Vorgänge im Einklang mit den geltenden Rechtsvorschriften oder Vertragsbestimmungen gehandhabt und die entsprechenden Beträge richtig berechnet wurden (siehe Ziffern 1.9-1.15 für einen Überblick über die Ergebnisse sowie die Kapitel 2 bis 9 zu näheren Einzelheiten).

1.5. Der Hof analysierte die Zuverlässigkeit der Managementklärungen der Kommission, d. h. der Erklärungen der Generaldirektoren sowie der jährlichen Tätigkeitsberichte der Kommissionsdienststellen und des zugehörigen Syntheseberichts, um zu beurteilen, inwieweit diese eine angemessene Bewertung der Qualität des Finanzmanagements liefern (einschließlich der Restfehlerquoten) und zur Gesamtsicherheit des Hofes beitragen (siehe Ziffern 1.16-1.30 sowie diesbezügliche Bemerkungen im Abschnitt „Wirksamkeit der Systeme“ in den Kapiteln 2 bis 9).

PRÜFUNGSFESTSTELLUNGEN ZUM HAUSHALTSJAHR 2011

Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

1.6. Die Bemerkungen des Hofes betreffen die gemäß der Haushaltsordnung⁽⁶⁾ vom Rechnungsführer der Kommission erstellten und von der Kommission gebilligten konsolidierten Rechnungsabschlüsse der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2011, die am 31. Juli 2012 beim Hof eingingen. Die konsolidierten Rechnungsabschlüsse bestehen aus

- a) der konsolidierten Jahresrechnung, die die Vermögensübersicht (in der die Vermögenswerte und Verbindlichkeiten zum Jahresende ausgewiesen sind), die Ergebnisrechnung (in der die Erträge und Aufwendungen des Jahres ausgewiesen sind), die Kapitalflussrechnung (in der ausgewiesen ist, wie buchmäßige Änderungen sich auf die Zahlungsmittel und Zahlungsmitteläquivalente auswirken) sowie die Veränderungen der Nettovermögenswerte nebst den zugehörigen Erläuterungen umfasst, und
- b) den konsolidierten Übersichten über den Haushaltsvollzug, die sich auf die Einnahmen und Ausgaben des Haushaltsjahrs erstrecken, nebst den zugehörigen Erläuterungen.

⁽⁶⁾ Gemäß der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 248 vom 16.9.2002, S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1081/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 311 vom 26.11.2010, S. 9) sind die endgültigen konsolidierten Rechnungsabschlüsse vor dem 31. Juli des auf das abgeschlossene Haushaltsjahr folgenden Jahres zu übermitteln (siehe Artikel 129).

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.7. Der Rechnungsführer der Kommission legte dem Hof eine Vollständigkeitserklärung vor, in der er die Vollständigkeit und Zuverlässigkeit der konsolidierten Rechnungsabschlüsse in allen wesentlichen Belangen bestätigte.

1.8. Die Prüfung der konsolidierten Rechnungsabschlüsse für 2011 durch den Hof ergab, dass diese keine wesentlichen falschen Darstellungen enthalten (siehe auch **Anhang 1.2**).

Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge*Übersicht über die spezifischen Beurteilungen im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung*

1.9. Der Hof legt in Kapitel 2 zu den „Einnahmen“ und in den Kapiteln 3 bis 9 zu den entsprechend der tätigkeitsbezogenen Budgetierung (Activity Based Budgeting — ABB) in Themenkreisen zusammengefassten Politikbereichen (siehe **Tabelle 1.1**) spezifische Beurteilungen vor.

Tabelle 1.1 — Zahlungen im Haushaltsjahr 2011 nach Kapiteln des Jahresberichts

(Millionen Euro)

Einzelpläne (E), Titel (T) und Kapitel (K) ⁽¹⁾ gemäß Haushaltseingliederungsplan für 2011 in Gegenüberstellung mit der Kapitelgliederung des Jahresberichts des Hofes	Zahlungen 2011 ⁽²⁾	In % des Gesamtbetrags
Kapitel des Jahresberichts		
Kapitel 3: Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen	43 809	33,9 %
Europäischer Garantiefonds für die Landwirtschaft (T 05 C01-03, 06-08)	43 809	33,9 %
Kapitel 4: Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit	13 876	10,7 %
Entwicklung des ländlichen Raums (T 05 C04-05)	12 399	9,6 %
Umwelt und Klima (T 07)	240	0,2 %
Maritime Angelegenheiten und Fischerei (T 11)	731	0,6 %
Gesundheit und Verbraucherschutz (T 17)	506	0,4 %
Kapitel 5: Regionalpolitik, Energie und Verkehr	34 842	26,9 %
Mobilität und Verkehr (T 06)	1 042	0,8 %
Regionalpolitik (T 13)	32 911	25,4 %
Energie (T 32)	889	0,7 %
Kapitel 6: Beschäftigung und Soziales	10 299	8,0 %
Beschäftigung und Soziales (T 04)	10 299	8,0 %
Kapitel 7: Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung	6 201	4,8 %
Außenbeziehungen (T 19)	3 156	2,4 %
Entwicklung und Beziehungen zu den AKP-Staaten (T 21)	1 175	0,9 %
Erweiterung (T 22)	835	0,6 %
Außenhilfe (T 23)	1 035	0,8 %
Kapitel 8: Forschung und interne Politikbereiche	10 591	8,2 %
Wirtschaft und Finanzen (T 01)	319	0,2 %
Unternehmen (T 02)	1 213	0,9 %
Wettbewerb (T 03)	0	0,0 %
Forschung (T 08)	4 283	3,3 %
Informationsgesellschaft und Medien (T 09)	1 357	1,0 %
Direkte Forschung (T 10)	89	0,1 %
Binnenmarkt (T 12)	34	0,0 %
Bildung und Kultur (T 15)	2 283	1,8 %
Kommunikation (T 16)	134	0,1 %
Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (T 18)	868	0,7 %
Handel (T 20)	11	0,0 %
Kapitel 9: Verwaltungs- und sonstige Ausgaben	9 777	7,6 %
Parlament (E I)	1 580	1,2 %
Rat (E II)	547	0,4 %
Kommission (E III)	6 264	4,8 %
Gerichtshof (E IV)	334	0,3 %
Rechnungshof (E V)	137	0,1 %
Wirtschafts- und Sozialausschuss (E VI)	126	0,1 %
Ausschuss der Regionen (E VII)	91	0,1 %
Europäischer Bürgerbeauftragter (E VIII)	9	0,0 %
Europäischer Datenschutzbeauftragter (E IX)	7	0,0 %
Europäischer Auswärtiger Dienst (S X)	682	0,5 %
Insgesamt	129 395	100,0 %

⁽¹⁾ Über die Haushaltstitel 14 sowie 24 bis 31 des Einzelplans III des Gesamthaushaltsplans, die in erster Linie Verwaltungsausgaben betreffen, wird in dem der Kommission gewidmeten Abschnitt von Kapitel 9 berichtet.

⁽²⁾ Die Verwaltungsausgaben werden aus den Themenkreisen herausgerechnet und als gesonderte Rubrik ausgewiesen; dadurch kommt es zu Abweichungen gegenüber den Kapiteln 3 bis 9.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.10. Der Hof gelangt zu der Schlussfolgerung, dass die „Einnahmen“ (130 000 Millionen Euro) ⁽⁷⁾ und die Zahlungen im Themenkreis „Verwaltungs- und sonstige Ausgaben“ (9 777 Millionen Euro) nicht in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet und die Überwachungs- und Kontrollsysteme wirksam waren (siehe **Tabelle 1.2** sowie Ziffern 2.35-2.36 und 9.30-9.32). Auch die Mittelbindungen in sämtlichen Themenkreisen waren nicht in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet.

1.11. Außerdem gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass der Themenkreis „Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung“ (6 201 Millionen Euro) nicht in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet war und die geprüften Überwachungs- und Kontrollsysteme bedingt wirksam waren. Die Zwischen- und Abschlusszahlungen in diesem Themenkreis waren allerdings in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet (siehe **Tabelle 1.2** und Ziffern 7.26-7.27).

1.12. Der Hof gelangt zu der Schlussfolgerung, dass folgende Themenkreise in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet waren: Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen (erstattete Ausgaben in Höhe von 43 801 Millionen Euro ⁽⁸⁾), Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit (erstattete Ausgaben in Höhe von 13 310 Millionen Euro ⁽⁸⁾), Regionalpolitik, Energie und Verkehr (erstattete Ausgaben in Höhe von 33 373 Millionen Euro ⁽⁸⁾), Beschäftigung und Soziales (erstattete Ausgaben in Höhe von 10 171 Millionen Euro ⁽⁸⁾) und Forschung und andere interne Politikbereiche (Zahlungen in Höhe von 10 591 Millionen Euro). Außerdem gelangt der Hof in Bezug auf diese Themenkreise zu der Schlussfolgerung, dass die geprüften Überwachungs- und Kontrollsysteme bedingt wirksam waren (siehe **Tabelle 1.2** und Ziffern 3.42-3.43, 4.51-4.52, 5.70-5.71, 6.27-6.28 und 8.37-8.38).

1.13. Der Hof gelangt zu der Schlussfolgerung, dass die Zahlungen insgesamt in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet und die Überwachungs- und Kontrollsysteme für die Zahlungen generell bedingt wirksam waren (siehe **Tabelle 1.2**).

1.11. Die Kommission hat ihre Kontrollen so konzipiert, dass sie die gesamte Laufzeit ihrer mehrjährigen Projekte abdecken. Sie ist der Ansicht, dass diese Überwachungs- und Kontrollsysteme wirksam sind und sich im Laufe der Jahre deutlich verbessert haben.

1.12.-1.13. Bereich Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen: Die vom Rechnungshof ermittelte wahrscheinlichste Fehlerquote für das Haushaltsjahr 2011 stieg im Vorjahresvergleich leicht an, liegt jedoch immer noch innerhalb der normalen Bandbreite der statistischen Abweichung von einem Jahr auf das andere und deutet nicht auf eine abnehmende Gesamtqualität bei der Verwaltung und Kontrolle der Ausgaben durch die Mitgliedstaaten hin. Die Kommission ist der Auffassung, dass die vom Rechnungshof in den letzten Jahren ermittelten Fehlerquoten zusammen einen verlässlichen Nachweis liefern, dass die wahrscheinlichste Fehlerquote für den EGFL relativ nahe bei der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegt. Im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums weist der Anteil der unrechtmäßigen Zahlungen gemäß den von den Mitgliedstaaten 2011 vorgelegten Kontrollstatistiken nach Einschätzung der Kommission auf eine Verschlechterung der Situation hin. Der Generaldirektor der GD AGRI hat daraufhin in seinem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2011 einen Vorbehalt formuliert. Derzeit werden eine Reihe von Korrekturmaßnahmen ermittelt, mit denen das Problem behoben werden kann. Bezüglich der im Bereich der Landwirtschaft angewandten Überwachungs- und Kontrollsysteme ist die Kommission der Ansicht, dass das InVeKoS, über das 91 % der Ausgaben des EGFL laufen, allgemein ein wirksames Kontrollsystem ist, mit dem sich das Risiko von Fehlern oder unrechtmäßigen Ausgaben verringern lässt. Ferner weist sie darauf hin, dass das verbleibende Risiko für den EU-Haushalt durch das Konformitätsabschlussverfahren angemessen abgedeckt ist. Siehe die Antworten auf die Ziffern 3.10, 3.14-3.15, 3.42, 4.10, 4.43, 4.51 und 4.52.

⁽⁷⁾ Zum Prüfungsumfang bei den Einnahmen siehe Ziffern 2.9 und 2.13.

⁽⁸⁾ Zwischen- und Abschlusszahlungen, die auf der Grundlage der Erklärungen über auf der Ebene der Endbegünstigten entstandene Ausgaben getätigt wurden (siehe Ziffern 3.9, 4.9, 5.27 und 6.12).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Wie aus Tabelle 1.3 hervorgeht, sank die wahrscheinlichste kombinierte Fehlerquote für die Bereiche Regionalpolitik, Verkehr, Energie sowie Beschäftigung und Soziales erheblich — von 7,7 % im Jahr 2010 auf 5,1 %. Darüber hinaus liegt die Fehlerquote jedes einzelnen Themenkreises des früheren Politikbereichs Kohäsion, Energie und Verkehr (wahrscheinlichster Fehler: 6,0 % in den Bereichen Regionalpolitik, Energie und Verkehr sowie 2,2 % im Bereich Beschäftigung) das dritte Jahr in Folge erheblich unter der vom Rechnungshof im Zeitraum 2006–2008 ausgewiesenen Quote. Zurückzuführen ist die positive Entwicklung auf die verschärften Kontrollvorschriften im Programmplanungszeitraum 2007–2013, den strikten Kurs der Kommission (Unterbrechung/Aussetzung von Zahlungen bei Mängeln) im Einklang mit dem Aktionsplan 2008 sowie auf die positiven Auswirkungen der in den Rechtsvorschriften des aktuellen Programmplanungszeitraums vorgesehenen Vereinfachungsmaßnahmen. Die Kommission wird ihre Maßnahmen weiterhin gezielt auf die Programme und/oder Mitgliedstaaten mit dem höchsten Risiko richten.

Im Hinblick auf die Forschung und andere interne Politikbereiche ist die Kommission der Auffassung, dass ihre Verwaltungs- und Kontrollsysteme aus der Verwaltungsperspektive — bei Abwägung der Ziele im Hinblick auf Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit gegen die Verhältnismäßigkeit des Risikos und die Kosteneffizienz der Kontrollen — vorbehaltlich der von den bevollmächtigten Anweisungsbefugten eingelegten Vorbehalte eine angemessene Sicherheit bietet.

Mit einem ausdrücklichen Verweis auf die Bestimmungen der Haushaltsordnung für den EU-Haushaltsplan (Artikel 22a Absatz 2 Buchstabe f der Verordnung mit Durchführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung und Artikel 28 Absatz 2b Buchstabe g der neuen Haushaltsordnung) und mit Blick auf die vorgeschlagene Reduzierung ihrer verfügbaren Ressourcen und der derzeit von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen wird die Kommission Kosten und Nutzen der Empfehlungen des Rechnungshofs prüfen, bevor sie geeignete Schritte ergreift und/oder vorschlägt.

Tabelle 1.2 — Übersicht über die Prüfungsfeststellungen 2011 in Bezug auf die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge

Themenkreis	Zahlungen (Millionen Euro)	Bewertung der geprüften Überwachungs- und Kontroll- systeme ⁽²⁾	Wahrscheinlichste Fehlerquote (%)	Konfidenzintervall (%)		Fehlerhäufig- keit ⁽³⁾ (%)	Prüfungsschlussfolgerungen
				Untere Fehlergrenze	Obere Fehlergrenze		
Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen ⁽¹⁾	43 801 ⁽⁴⁾	Bedingt wirksam	2,9 ⁽⁹⁾	1,1	4,7	39	Mit wesentlichen Fehlern behaftet
Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit ⁽¹⁾	13 310 ⁽⁵⁾	Bedingt wirksam	7,7 ⁽¹⁰⁾	4,5	10,9	57	Mit wesentlichen Fehlern behaftet
Regionalpolitik, Energie und Verkehr ⁽¹⁾	33 373 ⁽⁶⁾	Bedingt wirksam	6,0	3,0	9,0	59	Mit wesentlichen Fehlern behaftet
Beschäftigung und Soziales ⁽¹⁾	10 171 ⁽⁷⁾	Bedingt wirksam	2,2	0,9	3,4	40	Mit wesentlichen Fehlern behaftet
Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung	6 201	Bedingt wirksam	1,1	0,0	2,4	33	Nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet
Forschung und andere interne Politikbereiche	10 591	Bedingt wirksam	3,0	1,1	4,9	49	Mit wesentlichen Fehlern behaftet
Verwaltungs- und sonstige Ausgaben	9 777	Wirksam	0,1	0,0	0,3	7	Nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet
Geprüfte Gesamtpopulation	127 224 ⁽⁸⁾	Bedingt wirksam	3,9 ⁽¹¹⁾	3,0	4,8	44	Mit wesentlichen Fehlern behaftet
Einnahmen	130 000 ⁽¹²⁾	Wirksam	0,8	0,0	2,4	2	Nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet

⁽¹⁾ Im Jahresbericht 2010 waren die Themenkreise Landwirtschaft: Marktstützung und Direktbeihilfen sowie Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit in einem einzigen Themenkreis zusammengefasst ebenso wie die Themenkreise Regionalpolitik, Energie und Verkehr sowie Beschäftigung und Soziales. **Tabelle 1.3** enthält eine auf der früheren Struktur aufbauende Übersicht über die aggregierten Ergebnisse für 2011.

⁽²⁾ Systeme werden als „bedingt wirksam“ eingestuft, wenn einige Kontrollmaßnahmen für angemessen funktionierend befunden wurden, andere hingegen nicht. Infolgedessen können sie insgesamt die Fehler in den zugrunde liegenden Vorgängen möglicherweise nicht auf ein vertretbares Maß eindämmen. Einzelheiten sind dem Abschnitt „Prüfungsumfang und Prüfungsansatz“ in den Kapiteln 2 bis 9 zu entnehmen.

⁽³⁾ Die Fehlerhäufigkeit entspricht dem mit quantifizierbaren und nicht quantifizierbaren Fehlern behafteten Anteil der Stichprobe. Die Prozentsätze wurden auf- bzw. abgerundet.

⁽⁴⁾ Erstattete Ausgaben (siehe Ziffer 3.9).

⁽⁵⁾ Erstattete Ausgaben (siehe Ziffer 4.9).

⁽⁶⁾ Erstattete Ausgaben (siehe Ziffer 5.27).

⁽⁷⁾ Erstattete Ausgaben (siehe Ziffer 6.12).

⁽⁸⁾ Die Differenz zwischen den im Jahr 2011 geleisteten Zahlungen (129 395 Millionen Euro — siehe **Tabelle 1.1**) und dem Gesamtbetrag der im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge geprüften Gesamtpopulation entspricht den Vorschüssen für die Themenkreise Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen (8 Millionen Euro), Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit (565 Millionen Euro), Regionalpolitik, Energie und Verkehr (1 469 Millionen Euro) und Beschäftigung und Soziales (128 Millionen Euro) (siehe Ziffern 3.9, 4.9, 5.27 und 6.12).

⁽⁹⁾ Anders als in den Vorjahren wurde die Nichterfüllung von Cross-Compliance-Verpflichtungen in die Berechnung der wahrscheinlichsten Fehlerquote einbezogen. Die festgestellten Fehler machen etwa 0,2 % der wahrscheinlichsten Gesamtfehlerquote aus (siehe Ziffer 3.9 zweiter Absatz und Ziffer 3.13).

⁽¹⁰⁾ Anders als in den Vorjahren wurde die Nichterfüllung von Cross-Compliance-Verpflichtungen in die Berechnung der wahrscheinlichsten Fehlerquote einbezogen. Die festgestellten Fehler machen etwa 0,2 % der wahrscheinlichsten Gesamtfehlerquote aus (siehe Ziffer 4.9 zweiter Absatz und Ziffern 4.16-4.18).

⁽¹¹⁾ Anders als in den Vorjahren wurde die Nichterfüllung von Cross-Compliance-Verpflichtungen durch die Empfänger von GAP-Zahlungen in die Berechnung der wahrscheinlichsten Fehlerquote einbezogen. Die festgestellten Fehler machen etwa 0,1 % der vom Hof geschätzten wahrscheinlichsten Fehlerquote für die Zahlungen insgesamt aus (siehe auch Fußnoten 9 und 10).

⁽¹²⁾ Die Prüfung umfasste die Überprüfung einer Stichprobe von Einziehungsanordnungen, die sämtliche Arten von Einnahmen abdeckte, auf Kommissionsebene (siehe Ziffern 2.8, 2.9 und 2.13).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Vergleich mit den Ergebnissen der vorangegangenen Jahre

1.14. Bei den Zahlungen des Jahres 2011 ist gegenüber 2010 ein Anstieg der vom Hof geschätzten wahrscheinlichsten Fehlerquote in folgenden Themenkreisen zu erkennen:

- Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen sowie Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit (gegenüber dem früheren Themenkreis Landwirtschaft und natürliche Ressourcen);

- Forschung und andere interne Politikbereiche.

1.14.

Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen — Die Kommission ist der Ansicht, dass der leichte Anstieg im Vergleich zum Vorjahr noch immer innerhalb der normalen Bandbreite der statistischen Abweichung von einem Jahr auf das andere liegt und nicht auf eine abnehmende Gesamtqualität bei der Verwaltung und Kontrolle der Ausgaben durch die Mitgliedstaaten hindeutet.

Entwicklung des ländlichen Raums: Die Kommission ist ebenfalls der Auffassung, dass sich die Situation verschlechtert hat, wenn auch in geringerem Umfang als vom Rechnungshof berichtet.

Die Kommission merkt hierzu an, dass sich die Schlussfolgerungen des Rechnungshofs auf den gesamten Themenkreis und nicht auf die Unterbereiche beziehen.

Die Kommission ist der Auffassung, dass ihre Verwaltungs- und Kontrollsysteme für Forschungsprogramme sowie für andere Programme der internen Politikbereiche aus der Verwaltungsperspektive — bei Abwägung der Ziele im Hinblick auf Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit gegen die Verhältnismäßigkeit des Risikos und die Kosteneffizienz der Kontrollen — vorbehaltlich der von den bevollmächtigten Anweisungsbefugten eingelegten Vorbehalte eine angemessene Sicherheit bietet.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

In den Themenkreisen Regionalpolitik, Energie und Verkehr sowie Beschäftigung und Soziales (gegenüber dem früheren Themenkreis Kohäsion, Energie und Verkehr) ging die vom Hof geschätzte wahrscheinlichste Fehlerquote zurück.

In den übrigen Themenkreisen (Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung sowie Verwaltungs- und sonstige Ausgaben) blieb die vom Hof geschätzte wahrscheinlichste Fehlerquote stabil (siehe **Tabelle 1.3**).

1.15. Insgesamt betrachtet blieb die vom Hof geschätzte wahrscheinlichste Fehlerquote bei den Zahlungen insgesamt im Vergleich zum Jahr 2010 stabil (3,9 % im Jahr 2011 und 3,7 % im Jahr 2010, siehe auch **Tabelle 1.3** und **Abbildung 1.1**)⁽⁹⁾. Der Hof stellte fest, dass rund zwei Fünftel der geprüften Vorgänge fehlerbehaftet waren (gegenüber rund einem Drittel der Vorgänge im Jahr 2010). Die vom Hof festgestellte Fehlerhäufigkeit stieg in allen Themenkreisen mit Ausnahme des früheren Themenkreises Kohäsion, Energie und Verkehr sowie des Themenkreises Verwaltungs- und sonstige Ausgaben, in denen sie stabil blieb, an (siehe **Tabelle 1.3**).

Die Kommission stellt fest, dass die Fehlerquote das dritte Jahr in Folge erheblich unter der vom Hof im Zeitraum 2006-2008 ausgewiesenen Quote liegt. Diese positive Entwicklung ist auf die verschärften Kontrollvorschriften im Programmplanungszeitraum 2007-2013 sowie auf den strikten Kurs der Kommission (Unterbrechung/Aussetzung von Zahlungen bei Mängeln) im Einklang mit dem Aktionsplan 2008 zurückzuführen. Wie aus **Tabelle 1.3** hervorgeht, sank die wahrscheinlichste kombinierte Fehlerquote für die Bereiche Regionalpolitik, Verkehr, Energie sowie Beschäftigung und Soziales erheblich — von 7,7 % im Jahr 2010 auf 5,1 %.

1.15. Unter Berücksichtigung der neuen Bewertung von Cross-Compliance-Fehlern im Bereich der Landwirtschaft verweist die Kommission darauf, dass trotz einer Reihe nachteiliger technischer und struktureller Faktoren (mehrjährige EU-Programme, die mit zunehmend komplexen Zahlungen in eine kritische Phase treten und daher eher fehleranfällig sind) die Schätzungen des Rechnungshofs zum wahrscheinlichsten Fehler sehr nahe bei denen des Jahres 2010 liegen.

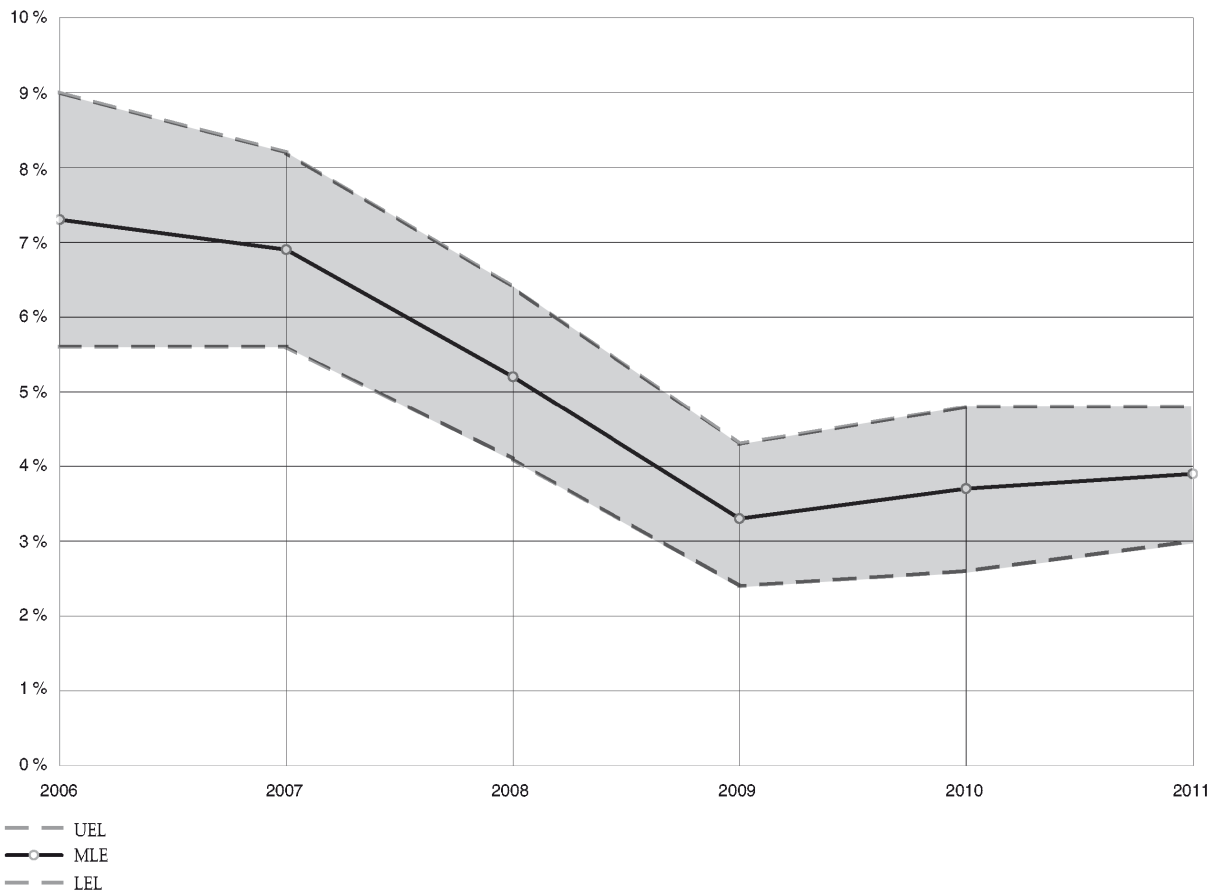
⁽⁹⁾ Anders als in den Vorjahren wurde die Nichterfüllung von Cross-Compliance-Verpflichtungen durch Empfänger von GAP-Zahlungen in die Berechnung der wahrscheinlichsten Fehlerquote einbezogen. Die festgestellten Fehler machen etwa 0,1 % der vom Hof geschätzten wahrscheinlichsten Fehlerquote für die Zahlungen insgesamt aus (siehe Ziffer 3.9, zweiter Spiegelstrich, Ziffer 3.13, Ziffer 4.9, zweiter Spiegelstrich und Ziffern 4.16-4.18).

Tabelle 1.3 — Vergleich der Prüfungsergebnisse für 2010 und 2011

Themenkreis	Wahrscheinlichste Fehlerquote (%)		Konfidenzintervall (%)				Fehlerhäufigkeit (%)		Prüfungsschlussfolgerungen				
			Untere Fehlergrenze		Obere Fehlergrenze								
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011			
Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen	2,3	4,0 ⁽¹⁾	0,8	2,9	3,8	5,6	4,7	37	48	39	Mit wesentlichen Fehlern behaftet	Mit wesentlichen Fehlern behaftet	
Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit		7,7		4,5								10,9	57
Regionalpolitik, Energie und Verkehr	7,7	5,1	4,7	6,0	3,2	10,7	7,1	9,0	49	50	59	Mit wesentlichen Fehlern behaftet	Mit wesentlichen Fehlern behaftet
Beschäftigung und Soziales		2,2		0,9									3,4
Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung	1,7	1,1	0,1	0,0	3,3	2,4	23	33	Nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet	Nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet			
Forschung und andere interne Politikbereiche	1,4	3,0	0,6	1,1	2,1	4,9	39	49	Nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet	Mit wesentlichen Fehlern behaftet			
Verwaltungs- und sonstige Ausgaben	0,4	0,1	0,0	0,0	1,1	0,3	7	7	Nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet	Nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet			
Geprüfte Gesamtpopulation	3,7	3,9 ⁽²⁾	2,6	3,0	4,8	4,8	36	44	Mit wesentlichen Fehlern behaftet	Mit wesentlichen Fehlern behaftet			
Einnahmen	0,0	0,8	n. z.	0,0	n. z.	2,4	n. z.	2	Nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet	Nicht mit wesentlichen Fehlern behaftet			

⁽¹⁾ Anders als in den Vorjahren wurde die Nichterfüllung von Cross-Compliance-Verpflichtungen in die Berechnung der wahrscheinlichsten Fehlerquote einbezogen (siehe Ziffern 3.9, 3.13, 4.9 und 4.16-4.18). Die festgestellten Fehler machen etwa 0,2 % der wahrscheinlichsten Fehlerquote aus.

⁽²⁾ Anders als in den Vorjahren wurde die Nichterfüllung von Cross-Compliance-Verpflichtungen durch Empfänger von GAP-Zahlungen in die Berechnung der wahrscheinlichsten Fehlerquote einbezogen. Die festgestellten Fehler machen etwa 0,1 % der vom Hof geschätzten wahrscheinlichsten Fehlerquote für die Zahlungen insgesamt aus (siehe auch Fußnote 1).

Abbildung 1.1 — Die vom Hof geschätzten wahrscheinlichsten Fehlerquoten (2006-2011) ⁽¹⁾

(1) Anders als in den Vorjahren wurde die Nichterfüllung von Cross-Compliance-Verpflichtungen durch Empfänger von GAP-Zahlungen in die Berechnung der wahrscheinlichsten Fehlerquote für 2011 einbezogen. Die festgestellten Fehler machen etwa 0,1 % der vom Hof geschätzten wahrscheinlichsten Fehlerquote für die Zahlungen insgesamt aus.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Zuverlässigkeit der Managementenerklärungen der Kommission*Einleitung*

1.16. In Übereinstimmung mit Artikel 317 des AEUV liegt die endgültige Verantwortung für die Ausführung des EU-Haushaltsplans bei der Kommission. Ein Grundpfeiler des aktuellen Kommissionssystems für die Verwaltung der EU-Mittel (das auf der Basis einer im April 2000 eingeleiteten Reform⁽¹⁰⁾ als Reaktion auf eine Entschließung des Europäischen Parlaments⁽¹¹⁾ grundlegend überarbeitet wurde) ist die Verantwortung der Generaldirektoren. Diese müssen wirksame Überwachungs- und Kontrollsysteme einrichten, die zuvor festgelegten Normen entsprechen⁽¹²⁾.

1.17. Die Generaldirektoren der Kommission legen jährlich in einem Tätigkeitsbericht Rechenschaft über die Wahrnehmung ihrer Aufgaben ab⁽¹³⁾. Zusätzlich legen sie eine Erklärung u. a. darüber vor, inwieweit die zugewiesenen Ressourcen für die ausgewiesenen Zwecke verwendet und mit den internen Kontrollen die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge sichergestellt wurden. Falls die Generaldirektoren in dieser Hinsicht ernsthafte Probleme feststellen, können sie in ihren Erklärungen Vorbehalte geltend machen.

1.18. Mit der Annahme des Syntheseberichts übernimmt die Kommission die politische Verantwortung für die Verwaltung durch ihre Generaldirektoren. Dieser Synthesebericht stützt sich auf die von den Generaldirektoren in ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten vorgelegten Managementenerklärungen sowie auf eine Reihe anderer Quellen, wie die umfassende Stellungnahme des Internen Prüfers. Ferner enthält der Bericht eine Beschreibung der von der Kommission zur Behebung von Verwaltungs- und Kontrollmängeln getroffenen Maßnahmen.

⁽¹⁰⁾ Weißbuch „Die Reform der Kommission“, KOM(2000) 200 endgültig vom 5.4.2000.

⁽¹¹⁾ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 19. Januar 2000 mit seinen Bemerkungen zu den aufgrund des zweiten Berichts des Ausschusses der Unabhängigen Sachverständigen über die Reform der Kommission zu ergreifenden Maßnahmen (ABl. C 304 vom 24.10.2000, S. 135).

⁽¹²⁾ Die Kommissionsnormen für die interne Kontrolle lehnen sich weitgehend an die COSO-Grundsätze an. COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*) ist eine freiwillige privatwirtschaftliche Organisation, deren Ziel es ist, die Qualität des Finanzmanagements und der Berichterstattung durch ethisches Handeln, wirksame interne Kontrollen und gute Unternehmensführung zu verbessern.

⁽¹³⁾ Die Bezeichnung „Generaldirektor“ wird hier in der weiter gefassten Bedeutung von verantwortlichen Personen verwendet. Tatsächlich wurden die 48 Erklärungen in einem Fall von einem Generalsekretär unterzeichnet, in 36 Fällen von Generaldirektoren, in sieben Fällen von Direktoren und in vier Fällen von Dienststellenleitern.

BEMERKUNGEN DES HOFES

*Jährliche Tätigkeitsberichte und Erklärungen der
Generaldirektoren* ⁽¹⁴⁾**Der Betrag der Zahlungen, bei denen ein Vorbehalt geltend
gemacht wurde, ist angestiegen**

1.19. Obwohl alle Generaldirektoren erklärten, dass die eingerichteten Kontrollverfahren die erforderliche Gewähr für die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge bieten, erhöhte sich die Zahl der Generaldirektionen oder Dienststellen, die einen oder mehrere Vorbehalte geltend gemacht haben, im Jahr 2011 auf 16 (im Jahr 2010 waren es 13). Die Gesamtzahl der Vorbehalte erhöhte sich im Jahr 2011 auf 27 (im Jahr 2010 waren es 17). Wie in den vorangegangenen Jahren beziehen sich diese Vorbehalte mehrheitlich auf Mängel hinsichtlich der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge. Die Schätzung der finanziellen Auswirkungen der Vorbehalte insgesamt erhöhte sich auf 1 959 Millionen Euro bzw. 1,5 % der im Jahr 2011 getätigten Zahlungen (im Jahr 2010 waren dies 423 Millionen Euro bzw. 0,3 %) (siehe **Tabelle 1.4** und Kapitel 2 bis 9).

⁽¹⁴⁾ Auf in den Jährlichen Tätigkeitsberichten angesprochene Wirtschaftlichkeitsaspekte wird in Kapitel 10 eingegangen.

Tabelle 1.4 — Von den Generaldirektionen der Kommission für 2011 geltend gemachte Vorbehalte

(Millionen Euro)

GD/ Dienst- stelle ⁽¹⁾	Vorbehalte	Von Vorbehalten betroffene Zahlungen für Tätigkeiten im Rahmen der tätigkeitsbezogenen Budgetierung insgesamt ⁽²⁾	Finanzielle Aus- wirkungen der Vorbehalte ⁽²⁾
AGRI	1 — Schwerwiegende Mängel beim InVeKoS in Bulgarien und Portugal		Risiko für das Ansehen
	2 — Ausgaben im Bereich ländliche Entwicklung	12 292,02	278,00
	3 — Unzulänglichkeiten bei der Überwachung und Kontrolle bescheinigter ökologischer/biologischer Erzeugnisse		Risiko für das Ansehen
BUDG	1 — Zweifel hinsichtlich der Zuverlässigkeit der Abrechnungs- und Buchführungsverfahren und des betreffenden Systems in Belgien und hinsichtlich der Richtigkeit der Beträge der an den EU-Haushalt überwiesenen traditionellen Eigenmittel		Keine Schätzung
CLIMA	1 — Schwerwiegende Sicherheitsmängel bei den nationalen Registern des EU-Emissionshandelsystems nach Cyber-Angriffen in mehreren Mitgliedstaaten in den Jahren 2010 und 2011		Risiko für das Ansehen
COMM	1 — Mögliche Nichtbeachtung geltender Rechtsvorschriften in Bezug auf geistiges Eigentum		Keine Schätzung
EACEA	Wesentlichkeit des mit einem Risiko behafteten Werts (<i>Value at risk</i>) für 2011 aufgrund der Fehlerquoten in den Finanzhilfefzahlungen aus dem Programmbudget 2011 des Programms für lebenslanges Lernen (2007-2013)	1 189,68	4,26
EMPL	1 — Mängel in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen (Zeitraum 2007-2013) für die OP des ESF in BE, CZ, DE, ES, IT, LV, LT, RO, SK und UK sowie der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien für die Komponente IV des Instruments für Heranführungshilfe	9 557,19	58,70
	2 — Mängel in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen (Zeitraum 2000-2006) für bestimmte OP des ESF in DE, FR, IT und ES, bei denen keine ausreichenden Kontrollen und Korrekturmaßnahmen durch die nationalen Behörden stattgefunden haben	437,04	0,00
ENER	1 — Restfehlerquote im Zusammenhang mit der Genauigkeit der Kostenaufstellungen zu Verträgen des RP6	25,79	1,15
	2 — Restfehlerquote im Zusammenhang mit der Genauigkeit der Kostenaufstellungen zum RP7	133,43	5,26
ENTR	1 — Genauigkeit der Kostenaufstellungen zum RP6	4,17	0,16
	2 — Genauigkeit der Kostenaufstellungen zum RP7	419,65	0,93
	3 — Zuverlässigkeit der Finanzberichterstattung der ESA zur gemeinsamen Durchführung der Weltraumkomponente der GMES und der Durchführung der Programme EGNOS und Galileo		Keine Schätzung
HOME	1 — Restfehlerquote in der nicht geprüften Grundgesamtheit der Finanzhilfen aus den Programmen Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte, die im Rahmen der tätigkeitsbezogenen Budgetierung durchgeführt werden	132,90	3,09
	2 — Fortbestehendes Risiko von Verzögerungen beim Projekt SIS II		Risiko für das Ansehen
INFSO	1 — Genauigkeit der Kostenaufstellungen zum RP7	1 217,06	22,60
MARE	1 — Verwaltungs- und Kontrollsysteme für die Operationellen Programme im Rahmen des FIAF in DE (Ziel 1)		Risiko für das Ansehen
	2a — Verwaltungs- und Kontrollsysteme bei EFF-Programmen in CZ, ES, IT, NL, RO, SK, FI and SE	444,42	9,11
	2b — Förderfähigkeit der Ausgaben für Investitionen an Bord von Fischereifahrzeugen		10,71
MOVE	1 — Genauigkeit der Kostenaufstellungen zum RP6	19,29	0,86
	2 — Genauigkeit der Kostenaufstellungen zum RP7	39,68	1,23
REA	Genauigkeit der Kostenaufstellungen mit Auswirkungen auf die EU-Hilfen im Bereich der Forschung zu den Themen Raumfahrt und Sicherheit des spezifischen Programms „Zusammenarbeit“ im Rahmen des FP7	423,82	3,63
REGIO	1 — EFRE/Kohäsionsfonds/IPA Verwaltungs- und Kontrollsysteme (Zeitraum 2007-2013) in BG, CZ, DE, EE, ES, FR, IT, LV, LT, NL, AT, PL, SI, SK, UK und Programme für territoriale Zusammenarbeit	30 044,46	1 427,00
	2 — EFRE/Kohäsionsfonds/IPA Verwaltungs- und Kontrollsysteme (Zeitraum 2000-2006) in DE, IE, ES, IT, HU und grenzüberschreitende Programme		Risiko für das Ansehen
RTD	1 — Genauigkeit der Kostenaufstellungen zum RP6	517,11	20,56
	2 — Genauigkeit der Kostenaufstellungen zum RP7	3 765,16	100,80
SANCO	1 — Genauigkeit der Kostenaufstellungen der Mitgliedstaaten für das Programm zur Tilgung und Überwachung von Tierseuchen und auf dem Gebiet der Lebens- und Futtermittel	256,23	10,70
Insgesamt		60 919,10	1 958,75

(1) Die vollständige Liste der Generaldirektionen/Dienststellen der Kommission ist einsehbar unter <http://publications.europa.eu/code/en/en-390600.htm>.

(2) Quelle: Konsolidierte Rechnungsabschlüsse 2011.

(3) Quelle: Jährliche Tätigkeitsberichte 2011. Die GD Regionalpolitik und die Exekutivagentur für die Forschung haben Mindest- und Höchstbeträge ausgewiesen. Nur letztere wurden berücksichtigt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.20. Der Anstieg sowohl der Anzahl der Vorbehalte als auch der betroffenen Generaldirektionen und der geschätzten finanziellen Auswirkungen macht deutlich, dass die Generaldirektoren dem hohen Fehlerrisiko in einigen Bereichen, wie etwa Entwicklung des ländlichen Raums, Kohäsion oder Siebtes Rahmenprogramm (RP7), Rechnung tragen. Dies wird auch durch die Prüfungsergebnisse des Hofes für das Jahr 2011 bestätigt (siehe Ziffern 1.10-1.15).

Schätzung der Restfehlerquote durch die Kommission

1.21. Jede Generaldirektion muss beurteilen, in welchem Umfang die Vorgänge auch nach Anwendung der Überwachungs- und Kontrollsysteme noch mit Fehlern behaftet sind, was anhand der Restfehlerquote ausgedrückt werden kann. Stark vereinfacht gesagt entspricht die Restfehlerquote der durch Prüfung einer repräsentativen Stichprobe von Vorgängen ermittelten Fehlerquote abzüglich der sich aus der Anwendung der Überwachungs- und Kontrollsysteme ergebenden Berichtigungen. Falls die Restfehlerquote über 2 % liegt, muss der Generaldirektor in seiner Erklärung im Jährlichen Tätigkeitsbericht einen Vorbehalt geltend machen.

1.22. Die Kommission hat den Generaldirektoren in den Anweisungen für die Erstellung der Jährlichen Tätigkeitsberichte 2011 erstmals Orientierungshilfen für die Berechnung der Restfehlerquote an die Hand gegeben, was Verbesserungen bei einigen Erklärungen zur Folge hatte, insbesondere bei den für Kohäsion zuständigen Generaldirektionen (siehe Ziffer 5.66 und Ziffer 6.25), der Generaldirektion Forschung und Innovation und der Generaldirektion Informationsgesellschaft und Medien (siehe Ziffern 8.35-8.36). Der Hof hat jedoch sowohl in den Anweisungen selbst als auch bei deren Umsetzung Schwachstellen festgestellt. Einige Generaldirektionen legten ungenaue Informationen vor und/oder schätzten die Restfehlerquote zu niedrig ein mit der Folge, dass sie keine Vorbehalte geltend machten oder deren Tragweite unterschätzten⁽¹⁵⁾. Die Schwachstellen betrafen beispielsweise Folgendes:

- Die Orientierungshilfen enthielten nicht genügend Angaben darüber, wie vorzugehen ist, wenn die Ermittlung einer zuverlässigen Restfehlerquote nicht möglich war.
- Beträge, die aufgrund langwieriger Verzögerungen entweder nicht eingenommen oder nicht wiedereingezogen wurden, flossen in die Berechnung ein.

1.20. Die Kommission hat ihre Analyse der verschiedenen Gründe für diesen Anstieg in den Synthesebericht 2011 aufgenommen (siehe Punkt 1.27 unten). Im Bereich der Regionalpolitik ist die höhere Anzahl an Vorbehalten insbesondere auf die Anwendung einer strengeren Methode (insbesondere durch die Bewertung des kumulativen Restrisikos) zurückzuführen, mit der den Bemerkungen des Rechnungshofs in seinen früheren Jahresberichten Rechnung getragen wird. Dies ist das erste Jahr, in dem für die Programme Vorbehalte formuliert werden, wenn das kumulierte Restrisiko über 2 % liegt.

1.21. Die Prüfung einer repräsentativen Stichprobe von Transaktionen geht in der Regel über das hinaus, was die Generaldirektionen und Dienststellen außerhalb der vier großen Ausgabenbereiche (Landwirtschaft, Strukturfonds, Außenhilfe und Forschung) leisten können. In der Dienstanweisung zum jährlichen Tätigkeitsbericht ist ausführlich dargelegt, wie eine Zuverlässigkeitsgewähr gegeben werden kann, wenn die verfügbaren Kontrollindikatoren für die in der Erhebung berücksichtigten Transaktionen statistisch gesehen nicht repräsentativ sind. Im Bereich der Kohäsionspolitik müssen die Mitgliedstaaten jedes Jahr repräsentative Stichproben von Transaktionen für Programme oder Gruppen von Programmen prüfen. Die sich ergebenden Fehlerquoten werden dann von den Kommissionsdienststellen geprüft, bestätigt und ihrer Zuverlässigkeitserklärung zugrunde gelegt.

1.22. Die Kommission begrüßt, dass die verbesserten Anleitungen, mit denen sie den Empfehlungen aus dem Jahresbericht 2010 des Rates nachgekommen ist, anerkannt werden.

Sie ist der Auffassung, dass sich die vom Rechnungshof genannten Generaldirektionen an die Anweisungen gehalten und angemessene Vorbehalte angemeldet haben.

In den Anweisungen für die Erstellung des Jährlichen Tätigkeitsberichts wird Schritt für Schritt erläutert, wie zu verfahren ist, wenn die betreffenden Informationen nicht verfügbar sind.

Im Einklang mit den Anweisungen der Kommission wurden bei der Berechnung der Restfehlerquote nur Finanzkorrekturen berücksichtigt, die offiziell von den nationalen Behörden bestätigt und von der beschleunigenden Behörde in den Büchern ausgewiesen wurden. Wenn diese Anforderungen erfüllt sind, stellt die Kommission sicher, dass alle vereinbarten Finanzkorrekturen vom nächsten Zahlungsantrag abgezogen werden, der von den zuständigen Behörden eingereicht wird.

⁽¹⁵⁾ Siehe Ziffern 3.40-3.41, 4.48-4.50, 5.67-5.69, 6.24-6.26 und 7.25.

BEMERKUNGEN DES HOFES

— Unterschiedliche Korrekturmechanismen (Finanzkorrekturen/Einbehaltungen sowie Wiedereinzahlungen) wurden trotz ihrer inhärenten Unterschiede⁽¹⁶⁾ in die Berechnung der Restfehlerquote einbezogen. Zudem sahen die Anweisungen vor, Aussetzungen von Zahlungen in die Berechnung einzubeziehen.

1.23. Der Hof gelangt zu der Schlussfolgerung, dass die Restfehlerquote weiterhin kein zuverlässiger Indikator dafür ist, in welchem Ausmaß die Vorgänge noch mit Fehlern behaftet sind.

Synthesebericht der Kommission

1.24. In der Einleitung zu ihrem Synthesebericht⁽¹⁷⁾ übernimmt die Kommission die politische Gesamtverantwortung für die Verwaltung des EU-Haushalts, wobei sie sich in erster Linie auf die in den Jährlichen Tätigkeitsberichten ihrer Generaldirektoren und Dienststellenleiter abgegebenen Zuverlässigkeitserklärungen und darin formulierten Vorbehalte stützt.

1.25. Wichtigste Grundlage des Syntheseberichts sind die Jährlichen Tätigkeitsberichte. Nach Angaben der Kommission bieten diese ausnahmslos hinreichend Gewähr für die Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge. Der Hof stellte in einigen Jährlichen Tätigkeitsberichten Verbesserungen dahin gehend fest, dass ein hohes Fehlerrisiko eingeräumt wurde und für die Bewertung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge quantitative Indikatoren vorgelegt wurden (siehe Ziffern 1.20 und 1.22). Der Hof weist darauf hin, dass er in der Vergangenheit Missstände beanstandet hat, die noch nicht ausgeräumt wurden (siehe Ziffer 1.22 und **Anhang 1.2**, Ziffer 2).

1.26. Der Synthesebericht basiert auch auf der zweiten umfassenden Stellungnahme des Internen Prüfers der Kommission. Diese umfassende Stellungnahme stützt sich auf die Arbeiten des Internen Auditdienstes im Zeitraum 2009-2011 und der internen Auditstellen sowie auf die in den Tätigkeitsberichten 2011 gegebene Zuverlässigkeitserklärung leitender Führungskräfte. Die umfassende Stellungnahme hat sich gegenüber dem Vorjahr insofern verbessert, als die angesprochenen Sachverhalte detaillierter erläutert werden. Die Stellungnahme ist weiterhin positiv. In den meisten Fällen werden dieselben Vorbehalte wie in den Jährlichen Tätigkeitsberichten angeführt. Nach Auffassung des Hofes sollten die betroffenen Generaldirektionen geeignete Maßnahmen treffen, um die Punkte anzugehen, die nach Ansicht des Internen Prüfers verstärkter Aufmerksamkeit bedürfen, wie beispielsweise Schwachstellen im Bereich der Außenhilfe⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁶⁾ Siehe Ziffern 1.32-1.50 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2009.

⁽¹⁷⁾ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Rechnungshof — Managementbilanz der Kommission 2011 — Synthesebericht, COM(2012) 281 final vom 6.6.2012.

⁽¹⁸⁾ Die für den Bereich Außenhilfe zuständigen Generaldirektionen haben keine Informationen zur globalen Qualität des Finanzmanagements vorgelegt, was jedoch nicht zur Formulierung eines Vorbehalts führte (siehe Ziffer 7.25 und Ziffern 52-53 des Jahresberichts 2011 zum EEF).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission räumt ein, dass die Aussetzung von Zahlungen nicht in die Berechnung der Restfehlerquote einfließen sollte, keine der Generaldirektion aber bislang so verfahren ist.

1.23. Die Kommission ist ebenfalls der Auffassung, dass der Indikator „Restfehlerquote“ verstärkt und kohärenter genutzt werden sollte. Sie weist jedoch darauf hin, dass nicht geplant ist, diesen Indikator ausschließlich oder universell einzusetzen. Die meisten GD und Dienststellen werden sich zur Bewertung des Risikobetrags weiterhin auf andere Indikatoren stützen. Insbesondere für mittelgroße Generaldirektionen würde dies ein ungünstigeres Kostenwirksamkeitsverhältnis bezüglich der Kontrollen bedeuten.

1.25. Siehe die Antwort der Kommission auf Ziffer 1.22 sowie Anhang 1.2 Ziffer 2.

1.26. Der Interne Prüfer führt vom Abschluss seiner Prüfungen bis zur Unterzeichnung der Zuverlässigkeitserklärungen einen Dialog mit den betreffenden Stellen und gewährleistet so die Kohärenz zwischen den Vorbehalten seiner umfassenden Stellungnahme und den Vorbehalten der Generaldirektoren und Dienststellenleiter. Die Stellungnahme basiert auf der Prüftätigkeit, die sich über einen Zeitraum von drei Jahren erstreckt und alle wesentlichen Bereiche abdeckt.

Alle Risiken, die den bevollmächtigten Anweisungsbefugten vom Internen Prüfer zur Kenntnis gebracht werden, werden von den betreffenden Generaldirektionen angemessen berücksichtigt, indem sie Aktionspläne entwerfen und umsetzen, die von den Generaldirektoren und dem Auditbegleitausschuss der Kommission streng überwacht werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.27. Die Kommission räumt das hohe Fehlerrisiko ein, indem sie bei einem größeren Betrag der Zahlungen Vorbehalte geltend macht (siehe Ziffer 1.20). Der Kommission zufolge ist diese Entwicklung auf verschiedene Faktoren zurückzuführen:

- Der mehrjährige Durchführungszyklus ist bei den meisten Programmen des Programmplanungszeitraums 2007-2013 in ein fortgeschrittenes Stadium eingetreten.
- In vielen Ausgabenbereichen stehen nunmehr verlässlichere Indikatoren für die Qualität des Finanzmanagements zur Verfügung.
- Aufgrund der neuen Leitlinien für diese Indikatoren wurden die Quoten der bei Zwischen- und Abschlusszahlungen aufgedeckten Fehler nicht mehr zusammen mit den Vorfinanzierungen zu einem niedrigeren Fehlerquoten-Durchschnittswert verrechnet.

1.28. Die Kommission räumt ein, dass diesbezüglich weitere Verbesserungen nötig sind, damit transparente Informationen zur Qualität des Finanzmanagements zur Verfügung stehen. Zu diesem Zweck hat sie folgende Maßnahmen vorgeschlagen:

- in den jeweils relevanten Jährlichen Tätigkeitsberichten Berichterstattung über die Umsetzung der Finanzinstrumente sowie über die diesbezüglichen Ergebnisse und Prüfungstätigkeiten;
- in den jeweils relevanten Jährlichen Tätigkeitsberichten Angabe von auf mehrjährige Kontrollstrategien abgestimmten Indikatoren wie beim Themenkreis Kohäsion der Fall; außerdem Fortführung der Angleichung der Wesentlichkeitskriterien, die in den Jährlichen Tätigkeitsberichten der für den Themenkreis Kohäsion zuständigen Generaldirektionen verwendet werden, und der Wesentlichkeitskriterien, die in den Tätigkeitsberichten der Generaldirektionen, die ebenfalls für unter die geteilte Mittelverwaltung fallende Mittel zuständig sind, verwendet werden;

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.27. Siehe die Antworten der Kommission zur Ziffer 1.20.

1.28.

Mit der von der Kommission im Juli 2011 initiierten Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 vom 13. Dezember 2011 sind die Verwaltungsbehörden nun förmlich verpflichtet, in den jährlichen Berichten über die Durchführung der operationellen Programme und den entsprechenden Abschlussberichten über die Finanzinstrumente zu berichten. Die Kommission wird in den Jährlichen Tätigkeitsberichten eine zusammenfassende Übersicht über diese Daten liefern und über die Fortschritte bei der Finanzierung und dem Einsatz der Finanzinstrumente berichten. Der zusammenfassende Bericht der Kommission wird bis zum 1. Oktober 2012 erstellt.

Im Nachgang zu den Bemerkungen des Rechnungshofes in seinem Jahresbericht 2010 über die Finanzinstrumente hat die Kommission im Jahr 2011 zusätzlich einschlägige Prüfungen durchgeführt. Die Ergebnisse sind in die Jährlichen Tätigkeitsberichte der GD REGIO (Seite 73, englisches Original) und der GD EMPL (Seiten 45-46, englisches Original) eingeflossen. Die Kommission beabsichtigt, 2012 und in den nachfolgenden Jahren in diesem Bereich weitere Prüfungen durchzuführen.

Die den Jährlichen Tätigkeitsberichten zugrunde liegenden Indikatoren, wie das kumulative Restrisiko bei mehrjährigen Strategien, werden soweit möglich mit anderen strukturpolitischen Maßnahmen der Generaldirektionen in Einklang gebracht.

BEMERKUNGEN DES HOFES

— Umsetzung der von der Kommission vorgelegten Vorschläge zur Änderung der Haushaltsordnung und der sektorspezifischen Verordnungen für den Zeitraum 2014-2020 (die gegenwärtig vom Europäischen Parlament und vom Rat erörtert werden), damit die Finanzierungsregelungen effizienter gestaltet, das Fehlerrisiko vermindert, der bürokratische Aufwand für die Empfänger und sonstige Beteiligte verringert und die Betriebskosten der Kontrollen reduziert werden. Ferner hat die Kommission vorgeschlagen, alljährlich Zuverlässigkeitserklärungen für sämtliche unter die geteilte Mittelverwaltung fallenden Programme abzugeben.

1.29. Die Initiativen der Kommission, die darauf abzielen, die Rechenschaftspflicht zu verstärken und transparentere Informationen zur Qualität des Finanzmanagements vorzulegen, stellen aus Sicht des Hofes Schritte in die richtige Richtung dar. Der Hof hat jedoch vor Kurzem hervorgehoben, dass diese Vorschläge zwar unter Umständen zu einer besseren Gewährleistung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben beitragen, die Kommission aber noch nicht aufgezeigt hat, wie sie von diesen Informationen Gebrauch machen wird, um zu der Situation zu gelangen, dass alle Ausgabenströme keine wesentlichen Fehler aufweisen ⁽¹⁹⁾.

1.30. Die Unterbrechung und die Aussetzung von Zahlungen können hilfreiche Instrumente sein, um Mängel und daraus resultierende nicht vorschriftswidrige Ausgaben zu vermeiden. Diese Instrumente müssen jedoch durch konkrete Maßnahmen zur Berichtigung der Fehler (z. B. Finanzkorrekturen und Wiedereinzahlungen) ergänzt werden. Nach Ansicht des Hofes muss die Kommission gegebenenfalls die von ihr vorgelegten Zahlen zu Finanzkorrekturen und Wiedereinzahlungen in den richtigen Kontext stellen. Tatsächlich sind die von den Mitgliedstaaten dazu übermittelten Daten noch immer unvollständig oder wurden noch nicht umfassend geprüft und/oder validiert. Der Unterschied zwischen den beiden erwähnten Korrekturinstrumenten und den damit verbundenen Auswirkungen wird noch immer nicht ausreichend berücksichtigt.

HAUSHALTSFÜHRUNG

1.31. Dieser Abschnitt betrifft die Analyse wichtiger Daten zur Haushaltsführung 2011, insbesondere zur Ausführung der Mittel für Verpflichtungen und Zahlungen, zur Verwendung der Zahlungsermächtigungen am Jahresende und zum Umfang der noch abzuwickelnden Mittelbindungen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission beabsichtigt, die für den Zeitraum 2007-2013 geltenden Vereinbarungen zu verbessern. Gleichzeitig soll jedoch eine hinreichende Kontinuität gewährleistet und eine völlige Umgestaltung der Systeme vermieden werden. Eines der übergreifenden Ziele der Kommission ist eine verstärkte Ergebnisorientierung. Planung, Umsetzung, Monitoring und Bewertung sowie Kontroll- und Prüfungsvereinbarungen wurden so angepasst oder überarbeitet, dass sich nun leichter Ergebnisse erzielen und auch messen lassen.

1.29. *Der Vorschlag der Kommission einer einzigen logischen Kette für die Zuverlässigkeitsgewähr, mit der die jeweiligen Managementenerklärungen der Kommissionsdienststellen unterstützt werden sollen, wird — vorbehaltlich seiner Annahme durch den Gesetzgeber — als wichtiger Fortschritt angesehen, da hierdurch alle Managementebenen zur Zuverlässigkeitsgewähr aller EU-Mittel beitragen.*

Die Führungskräfte der Kommission werden bei der Formulierung ihrer jeweiligen Managementenerklärungen den zugrunde liegenden Zuverlässigkeitserklärungen umfassend Rechnung tragen und so eine solide Grundlage für die Zuverlässigkeitsgewähr und für gegebenenfalls erforderliche Maßnahmen zur Behebung von Schwachstellen in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen schaffen.

1.30. *Die Kommission ist ebenfalls der Auffassung, dass die Unterbrechung und Aussetzung von Zahlungen hilfreiche Instrumente sind, um Mängel und daraus resultierende vorschriftswidrige Ausgaben zu vermeiden, wie dies in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (SEK(2011)1179) ausgeführt wurde. Die Kommission ergänzt diese Präventivmechanismen erforderlichenfalls mit strengen Finanzkorrekturen. Die Kommission hat in den betreffenden Jahrestätigkeitsberichten die ersten Ergebnisse ihrer risikobasierten Prüfung der Korrekturkapazität der Mitgliedstaaten dargelegt und den Mitgliedstaaten detaillierte Leitlinien zur Verbesserung ihrer Datenberichterstattung an die Hand gegeben. Anhand der Ergebnisse der noch laufenden Prüfungen dieser Daten sollen — falls notwendig — die Leitlinien verbessert werden. Ferner werden mit den Mitgliedstaaten bewährte Verfahrensweisen ausgetauscht.*

⁽¹⁹⁾ Siehe Stellungnahme Nr. 6/2010 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Union (ABl. C 334 vom 10.12.2010, S. 1).

BEMERKUNGEN DES HOFES

Mittel für Verpflichtungen und Zahlungen

1.32. Der EU-Haushaltsplan für 2011 umfasste Mittel für Verpflichtungen⁽²⁰⁾ in Höhe von 142,5 Milliarden Euro⁽²¹⁾ sowie Mittel für Zahlungen⁽²²⁾ in Höhe von 128,3 Milliarden Euro⁽²³⁾. Die für die Ausführung zuständigen Organe haben hohe Ausführungsraten erzielt. Im Falle der Mittel für Verpflichtungen lag die Ausführungsrate bei 99,3 % (was dem Wert des Jahres 2010 entspricht) und im Falle der Mittel für Zahlungen bei 98,6 % (2010: 96,6 %) (24). Lässt man die Übertragungen aus dem vorhergehenden Haushaltsjahr unberücksichtigt, so lagen die Mittel — einschließlich sämtlicher Rückstellungen — unter den Obergrenzen des Finanzrahmens, und zwar um 0,1 Milliarden Euro bei den Mittelbindungen und um 7,0 Milliarden Euro bei den Zahlungen.

1.33. Die Ausführung des Haushaltsplans führte zu einem Haushaltsüberschuss⁽²⁵⁾, der sich Ende 2011 auf 1,5 Milliarden Euro belief (2010 waren es 4,5 Milliarden Euro). Damit werden die im nächsten Jahr bzw. den nächsten Jahren bei den Mitgliedstaaten einzunehmenden Eigenmittel prinzipiell ausgeglichen.

⁽²⁰⁾ Für Mittelbindungen des Jahres 2011 sowie künftiger Jahre verfügbare Beträge.

⁽²¹⁾ Dies umfasst aus dem Jahr 2010 übertragene Mittel für Verpflichtungen in Höhe von 259 Millionen Euro sowie eine Aufstockung der Mittel für Verpflichtungen um insgesamt 284 Millionen Euro im Zuge der sieben im Jahr 2011 genehmigten Berichtigungshaushaltspläne. Nicht darin eingeschlossen sind zweckgebundene Einnahmen in Höhe von 6,2 Milliarden Euro für Verpflichtungen und in Höhe von 6,7 Milliarden Euro für Zahlungen. Die zweckgebundenen Einnahmen dienen der Finanzierung bestimmter Ausgaben (siehe Artikel 18 der Haushaltsordnung, Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002). Zu den zweckgebundenen Einnahmen gehören u. a. Rückzahlungen infolge der Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge, wobei die Mittel jeweils den Haushaltslinien zugewiesen werden, zu deren Lasten die ursprüngliche Ausgabe getätigt wurde, Beiträge von EFTA-Mitgliedstaaten zur Aufstockung bestimmter Haushaltslinien oder Einnahmen aus Zahlungen Dritter im Falle von Vereinbarungen, die eine finanzielle Beteiligung an Tätigkeiten der EU vorsehen.

⁽²²⁾ Für Zahlungen des Jahres 2011 verfügbare Beträge.

⁽²³⁾ Dies umfasst aus dem Jahr 2010 übertragene Mittel für Zahlungen in Höhe von 1 582 Millionen Euro und eine Aufstockung der Mittel für Verpflichtungen um insgesamt 200 Millionen Euro im Zuge der sieben im Jahr 2011 genehmigten Berichtigungshaushaltspläne.

⁽²⁴⁾ Im Jahr 2011 waren die Mittel für Verpflichtungen um 0,6 Milliarden Euro (0,4 %) höher als im Jahr 2010, während die Mittel für Zahlungen um 3,6 Milliarden Euro (2,9 %) höher waren als im Jahr 2010.

⁽²⁵⁾ Der Haushaltsüberschuss (Haushaltsergebnis) ist das Ergebnis der Ausführung des Haushaltsplans. Er stellt jedoch keine Reserve dar und kann nicht kumuliert und in späteren Jahren zur Finanzierung von Ausgaben verwendet werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.34. Allerdings kam es bei den drei wichtigsten Fonds der Teilrubrik 1b des mehrjährigen Finanzrahmens „Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung“, d. h. dem Europäischen Sozialfonds (ESF), dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Kohäsionsfonds gegen Jahresende zu einer Beschleunigung der Zahlungsanträge der Mitgliedstaaten. Tatsächlich hätten um bis zu 5 Milliarden Euro höhere Zahlungen getätigt werden können, wenn der höhere Mittelbedarf richtig vorausgesehen worden wäre und die benötigten Zahlungsermächtigungen, z. B. durch Mittelübertragungen aus anderen Bereichen, in denen die Mittel nicht benötigt wurden ⁽²⁶⁾, zur Verfügung gestellt worden wären.

Verwendung der Zahlungsermächtigungen zum Jahresende

1.35. Der Hof stellt fest, dass bei einigen Haushaltstiteln ein im Vergleich zu den während des Jahres getätigten Gesamtzahlungen unverhältnismäßig hoher Anteil der Zahlungen im Dezember getätigt wurde ⁽²⁷⁾. Wird ein erheblicher Teil der Zahlungen derart konzentriert in einem begrenzten Zeitraum geleistet, kann dies die Wirksamkeit der Überwachungs- und Kontrollsysteme beeinträchtigen und das Fehlerrisiko erhöhen.

⁽²⁶⁾ Die zu niedrige Ausschöpfung der ESF-Mittel im Jahr 2010 (siehe Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 2010, Ziffer 1.41) hatte zur Folge, dass im Jahr 2011 zusätzliche Zahlungen getätigt wurden. Dadurch und durch die Beschleunigung der Zahlungsanträge am Jahresende erhöhten sich die tatsächlichen Zahlungen auf 114 % des ursprünglichen Haushaltsplans. Die zusätzlichen Zahlungsanträge im Bereich des ESF wurden hauptsächlich durch Mittelübertragungen aus dem EFRE und dem Kohäsionsfonds gedeckt. Aufgrund unvorhergesehener Zahlungsanträge für Mittel aus dem EFRE und dem Kohäsionsfonds zum Jahresende wurden die Vorausschätzungen jedoch übertroffen und stiegen die tatsächlichen Zahlungen so stark, dass zusätzliche Zahlungen aus diesen Fonds hätten getätigt werden können, wenn entsprechende Mittel zur Verfügung gestanden hätten. Siehe auch „Bericht über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement“ als Anlage zur Jahresrechnung der Europäischen Union — Haushaltsjahr 2011, S. 42-45.

⁽²⁷⁾ Der Anteil der im Dezember getätigten Zahlungen war im Vergleich zu den während des Jahres getätigten tatsächlichen Zahlungen sehr hoch bei Titel 06 — Mobilität und Verkehr: 26 % (295 Millionen Euro), Titel 17 — Gesundheit und Verbraucherschutz: 44 % (266 Millionen Euro), Titel 19 — Außenhilfe: 31 % (1 016 Millionen Euro), Titel 21 — Entwicklung und Beziehungen zu den AKP-Staaten: 27 % (403 Millionen Euro), Titel 22 — Erweiterung: 28 % (264 Millionen Euro) und Titel 32 — Energie: 23 % (219 Millionen Euro).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.34. Im Allgemeinen ist in der Rechtsgrundlage vorgesehen, dass die Zahlungsanträge dreimal jährlich vorzulegen sind (letzte Vorlage Ende Oktober). Diese Vorschrift ist allerdings nicht bindend, und die Mitgliedstaaten können ihre Anträge bis Jahresende einreichen, um eine automatische Aufhebung der Mittelbindungen zu verhindern. Dies erklärt auch die hohe Anzahl an Zahlungsanträgen, die zum Jahresende übermittelt wurden.

Außerdem können Unterbrechungs- und Aussetzungsbeschlüsse bei der Schätzung der benötigten Mittel kaum berücksichtigt werden. Unterbrechungen können gemäß der Verordnung bis zu sechs Monate andauern. Nach der Behebung des Mangels durch den Mitgliedstaat und der möglichen Anwendung von Finanzkorrekturen hebt die Kommission die Unterbrechung auf, und danach können die Zahlungen fortgesetzt werden.

Die Kommission hat die Mitgliedstaaten zu Jahresbeginn 2012 in einem Schreiben darauf hingewiesen, dass die meisten Anträge bis 31. Oktober zu übermitteln sind. Dies würde es der Kommission zusätzlich zur globalen Mittelübertragung ermöglichen, bei der Haushaltsbehörde einen Berichtigungshaushalt zu beantragen, um die Mittel für Zahlungen zu erhöhen und die Forderungen auf der Grundlage der tatsächlich eingegangenen Anträge anstatt auf der Grundlage von Vorausschätzungen berücksichtigen zu können.

1.35. Die Konzentration von Zahlungen hängt von dem Rhythmus ab, in dem Zahlungsanträge von den Mitgliedstaaten und anderen Empfängern an die Kommission geschickt werden. Die Kommission ist auch der Ansicht, dass nicht alle Haushaltstitel, die in der Fußnote angeführt werden, einen hohen Prozentsatz an Zahlungen zum Jahresende hin aufweisen.

Noch abzuwickelnde Mittelbindungen

1.36. Die noch abzuwickelnden Mittelbindungen (RAL) ⁽²⁸⁾, zu denen noch keine Zahlungen und/oder Mittelfreisetzungen vorgenommen wurden ⁽²⁹⁾, sind hauptsächlich in Politikbereichen, die aus getrennten Mitteln ⁽³⁰⁾ finanziert werden, um 13 Milliarden Euro (6,7 %) auf 207 Milliarden Euro angestiegen, was unter Zugrundelegung der Abwicklungsrate 2011 in den betreffenden Politikbereichen Mittelbindungen zulasten getrennter Mittel von 2,3 Jahren oder Zahlungen zulasten getrennter Mittel von 2,7 Jahren entspricht.

1.37. Der Themenkreis „Kohäsion“ weist den höchsten Anteil an noch abzuwickelnden Mittelbindungen auf ⁽³¹⁾ (siehe **Abbildung 1.2**). In diesem Bereich betragen die noch abzuwickelnden Mittelbindungen 136 Milliarden Euro ⁽³²⁾ (65,5 % des Gesamtvolumens), was bei der Abwicklungsrate 2011 Mittelbindungen von 2,7 Jahren oder Zahlungen von 3,2 Jahren entspricht. Die überwiegende Mehrheit dieser noch abzuwickelnden Mittelbindungen (124,6 Milliarden Euro oder 92 % des Gesamtbetrags) bezieht sich auf den gegenwärtigen Programmplanungszeitraum 2007-2013 ⁽³³⁾.

1.36-1.37. Noch abzuwickelnde Mittelbindungen entstehen bei der normalen Verwaltung mehrjähriger Programme und sind die Folge des Auflaufens neuer Mittelbindungen. Für die Strukturfonds gilt für den Umfang der noch abzuwickelnden Mittelbindungen die Regel $N + 2/N + 3$, die auch in den entsprechenden Verordnungen festgelegt ist. Nach dieser Regel muss der Umfang der RAL (abzuwickelnden Mittelbindungen) einem Mittelbindungsvolumen von zwei bis drei Jahren entsprechen. Daher ist die Situation im Hinblick auf die RAL als normal anzusehen, wie auch die Abbildung 1.2 zeigt, in der die RAL für den Zeitraum 2000-2006 und die ersten Durchführungsjahre des Zeitraums 2007-2013 verglichen werden.

Die Gültigkeit des Indikators „Ausgabenquote 2011“ ist für die Zahlungen wegen der fehlenden verfügbaren Mittel zu Jahresende relativ (siehe Ziffer 1.34 letzter Satz).

⁽²⁸⁾ Akronym der französischen Bezeichnung „Reste à liquider“.

⁽²⁹⁾ Noch abzuwickelnde Mittelbindungen entstehen als direkte Folge der Ausgaben zulasten getrennter Mittel (siehe Fußnote 28) in Bereichen, in denen sich die Abwicklung der Ausgabenprogramme über mehrere Jahre erstreckt und Verpflichtungen einige Jahre vor Vornahme der entsprechenden Zahlungen eingegangen werden.

⁽³⁰⁾ Im Haushaltsplan wird unterschieden zwischen zwei Mittelkategorien, den „nichtgetrennten“ Mitteln und den „getrennten“ Mitteln. Nichtgetrennte Mittel dienen zur Finanzierung auf ein Jahr begrenzter Maßnahmen, z. B. Verwaltungsausgaben. Die getrennten Mittel sollen eine über mehrere Jahre gestaffelte Finanzierung bestimmter Maßnahmen ermöglichen, die entsprechenden Zahlungen können im Jahr der Vornahme der Mittelbindung oder aber in den Folgejahren getätigt werden. Getrennte Mittel kommen hauptsächlich im Bereich der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds zum Zuge.

⁽³¹⁾ Für den Themenkreis Kohäsion sind folgende Gesamtbeträge für Mittelbindungen im Finanzrahmen 2000-2006 vorgesehen: 261 Milliarden Euro (siehe Jahresrechnung 2006) und im Finanzrahmen 2007-2013: 348 Milliarden Euro (siehe Jahresrechnung 2011), was einem Anstieg um 33 % entspricht.

⁽³²⁾ Zum Bereich Kohäsion siehe „Bericht über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement, Haushaltsjahr 2011“, S. 28 und 42-45.

⁽³³⁾ Gemäß der „ $n + 2/n + 3$ “-Regel werden Mittelbindungen, für die in den zwei bzw. drei Jahren nach Vornahme der Mittelbindung kein Zahlungsantrag gestellt wurde, automatisch aufgehoben. Im Rahmen des „dritten Vereinfachungspakets“ wurde die „ $n + 2/n + 3$ “-Regel für die Mittelbindungen des Jahres 2007 im Bereich Kohäsion geändert (siehe Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 26), geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 539/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 158 vom 24.6.2010, S. 1)).

BEMERKUNGEN DES HOFES

1.38. Der deutliche Anstieg der kumulierten noch abzuwickelnden Mittelbindungen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 ist weitgehend auf die verspätete Durchführung von Programmen ⁽³⁴⁾ zurückzuführen. Die Zahlungen konnten erst vorgenommen werden, nachdem die Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten wie in den einschlägigen Strukturfondsverordnungen vorgeschrieben von der Kommission genehmigt worden waren. Gemäß der Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung ⁽³⁵⁾ muss sichergestellt sein, dass in den kommenden Jahren ausreichend Zahlungsermächtigungen bereitgestellt werden, um die wachsende Lücke zwischen noch abzuwickelnden Mittelbindungen und Zahlungsermächtigungen zu schließen (siehe auch Ziffer 1.34).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

1.38. Die vorherige Genehmigung der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten vor jeder Zwischenzahlung, die erstmals für den Zeitraum 2007-2013 eingeführt wurde, stellt eine starke Verbesserung der Absicherung der EU-Zahlungen für den Bereich Kohäsion dar. Während des Programmplanungszeitraums wurden für die Mittelbindungen aus 2007 die Anforderungen in Bezug auf die Vorlage eines Zahlungsantrags geändert, und es wurde für größere Projekte mehr Flexibilität eingeführt. Mit diesen Maßnahmen ist es gelungen, die Ausgaben schrittweise zu reduzieren.

Die volle Ausschöpfung der verfügbaren Mittelbindungen durch die Strukturfonds sowohl im Jahr 2010 als auch 2011 zeigt, dass der Anstieg der RAL auch das Ergebnis fehlender Mittel für Zahlungen zum Jahresende hin sein kann (siehe auch Ziffer 1.34).

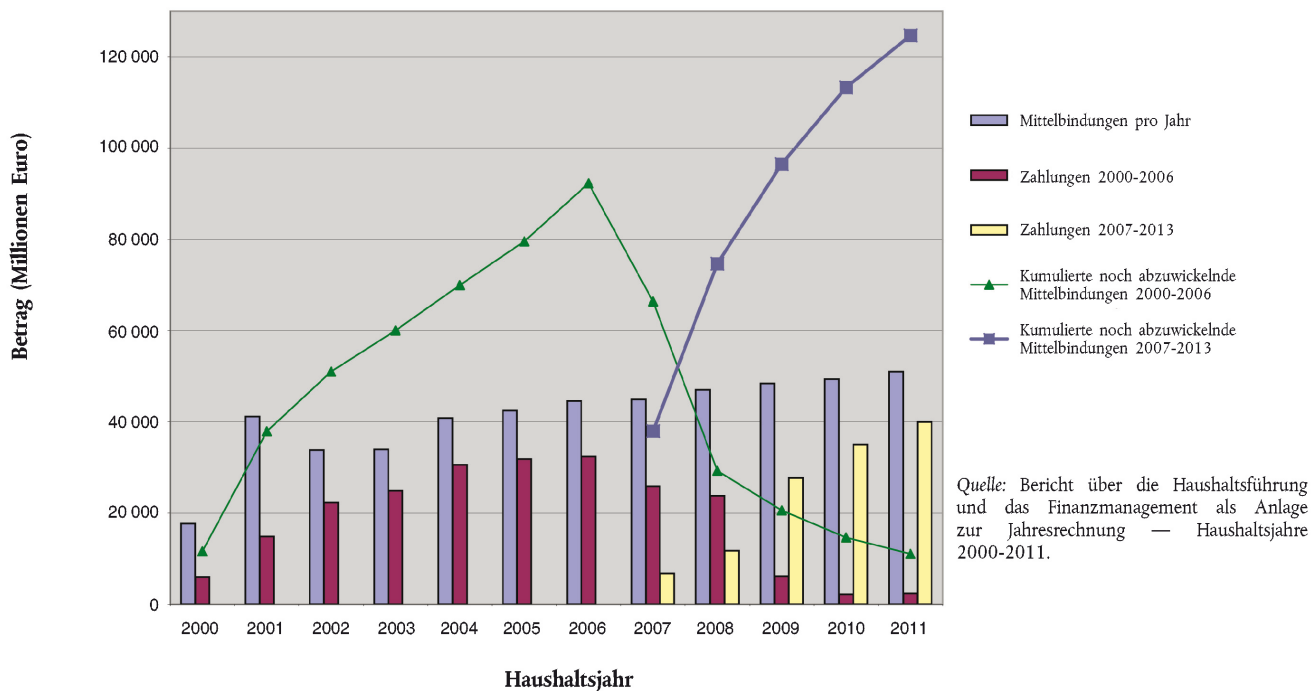
Die Abbildung 1.2 beweist die voraussichtliche Absorption noch abzuwickelnder Mittelbindungen, die während des Programmplanungszeitraums des Finanzrahmens aufgelaufen sind.

Die Kommission stimmt jedoch zu, dass in den nächsten Jahren eine ausreichende Menge an Mitteln für Zahlungen zur Verfügung gestellt werden muss. Sie ist fest entschlossen, Haushaltsentwürfe vorzulegen, die die wachsende Lücke zwischen den noch abzuwickelnden Mittelbindungen und den Mitteln für Zahlungen schließen.

⁽³⁴⁾ Siehe Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 2008, Ziffern 6.8 und 6.26-6.28. Nähere Einzelheiten sind dem „Bericht über die Haushaltsführung und das Finanzmanagement“ als Anlage zur Jahresrechnung der Europäischen Union — Haushaltsjahr 2008, S. 42 sowie dem Bericht über die Durchführung der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds 2008 der Kommission (S. 5 und S. 13-17) zu entnehmen.

⁽³⁵⁾ ABl. C 139 vom 14.6.2006, S. 1. Siehe auch Artikel 3 des Beschlusses 2007/436/EG, Euratom des Rates vom 7. Juni 2007 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 163 vom 23.6.2007, S. 17).

Abbildung 1.2 — Entwicklung der kumulierten noch abzuwickelnden Mittelbindungen im Bereich der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds 2000-2006 und im Themenkreis Kohäsion 2007-2011



ANHANG 1.1

PRÜFUNGSANSATZ UND PRÜFUNGMETHODIK

TEIL 1 — Prüfungsansatz und Prüfungsmethodik für die Zuverlässigkeit der Rechnungsführung (Prüfung der Rechnungsführung)

1. Die wichtigsten Kriterien zur Beurteilung, ob die konsolidierte Jahresrechnung, die aus den konsolidierten Jahresabschlüssen und den konsolidierten Übersichten über den Haushaltsvollzug ⁽¹⁾ besteht, die Finanzlage der Europäischen Union sowie der Ergebnisse der Vorgänge und Cashflows zum Jahresende in allen wesentlichen Belangen insgesamt sachgerecht darstellt, lauten wie folgt:

- a) *Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit*: Die Rechnungsführung ist vorschriftsgemäß, und die Haushaltsmittel sind verfügbar.
- b) *Vollständigkeit*: Alle Einnahmen- und Ausgabenvorgänge sowie alle Vermögenswerte und Verbindlichkeiten (einschließlich der außerbilanzmäßigen Posten), die sich auf den Berichtszeitraum beziehen, sind buchmäßig erfasst.
- c) *Realität der Vorgänge und tatsächliches Vorhandensein von Vermögenswerten und Verbindlichkeiten*: Jeder Einnahmen- und Ausgabenvorgang ist durch ein Ereignis begründet, das der Einheit zuzurechnen ist und sich auf den Berichtszeitraum bezieht; die Vermögenswerte oder Verbindlichkeiten bestehen zum Bilanzstichtag und gehören der berichtenden Einheit.
- d) *Bestimmbarkeit des Wertes und Bewertung*: Einnahmen- und Ausgabenvorgänge sowie Vermögenswerte und Verbindlichkeiten werden mit einem angemessenen Wert unter Beachtung des Vorsichtsgrundsatzes buchmäßig erfasst.
- e) *Ausweis*: Einnahmen- und Ausgabenvorgänge sowie Vermögenswerte und Verbindlichkeiten werden in Übereinstimmung mit den maßgebenden Rechnungsführungsgrundsätzen und Gepflogenheiten sowie nach dem Grundsatz der Transparenz ausgewiesen und beschrieben.

2. Die Prüfung umfasst folgende Grundbestandteile:

- a) Aktualisierung der Bewertung des Kontrollumfelds im Rechnungswesen;
- b) Erprobung des Funktionierens der wichtigsten Rechnungsführungsverfahren und des Rechnungsabschlussprozesses am Jahresende;
- c) analytische Prüfungen (Kongruenz und Plausibilität) der wichtigsten Rechnungsführungsdaten;
- d) Analysen und Abstimmungen von Rechnungen und/oder Kontensalden;
- e) vertiefte Prüfungen von Mittelbindungen, Zahlungen und spezifischen Posten der Vermögensübersicht anhand repräsentativer Stichproben.

TEIL 2 — Prüfungsansatz und Prüfungsmethodik für die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge (Compliance-Prüfung)

3. Der vom Hof verfolgte Ansatz zur Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung zugrunde liegenden Vorgänge beruht auf zwei Hauptfeilern:

- Direktprüfung von Vorgängen im Bereich der Einnahmen und in jedem einzelnen Ausgabenbereich (siehe **Tabelle 1.1**), um zu ermitteln, inwieweit sie ordnungsgemäß sind;
- Bewertung, ob die Überwachungs- und Kontrollsysteme die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge wirksam gewährleisten.

4. Hinzu kommen Nachweise, die sich aus einschlägigen Arbeiten anderer Prüfer ergeben (soweit vorhanden), sowie eine Analyse der Managementerkklärungen der Kommission.

Wie geht der Hof bei der Prüfung von Vorgängen vor?

5. Die Direktprüfung von Vorgängen im Hinblick auf die jeweilige spezifische Beurteilung (Kapitel 2 bis 9) stützt sich auf eine **repräsentative Stichprobe** von Einziehungsanordnungen (im Falle der Einnahmen) bzw. Zahlungsausgängen, die innerhalb des betreffenden Themenkreises gezogen wird ⁽²⁾. Diese Prüfung ermöglicht eine statistische Schätzung, inwieweit die Vorgänge in der betreffenden Population nicht ordnungsgemäß sind.

⁽¹⁾ Einschließlich der Erläuterungen.

⁽²⁾ Zusätzlich wird eine horizontale repräsentative Stichprobe von Mittelbindungen gezogen und auf Übereinstimmung mit den maßgebenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften geprüft.

6. Zur Bestimmung der zur Erzielung eines zuverlässigen Ergebnisses erforderlichen Stichprobengröße verwendet der Hof ein **Audit-Assurance-Modell** (Modell zur Erlangung der Prüfungssicherheit). Dabei werden das Risiko, dass Fehler in Vorgängen auftreten (inhärentes Risiko), und das Risiko, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme derartige Fehler nicht verhindern oder aufdecken und beheben (Kontrollrisiko), bewertet.

7. Die Prüfung umfasst eine **eingehende Untersuchung** der ausgewählten Vorgänge, um zu ermitteln, ob beantragte bzw. geleistete Zahlungen korrekt berechnet wurden und den einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die betreffenden Ausgaben entsprachen. Der Hof zieht eine Stichprobe von Vorgängen aus der Rechnungsführung über die Haushaltsvorgänge und verfolgt die jeweilige Zahlung bis zur Ebene des Endempfängers (z. B. Landwirt, Veranstalter einer Schulungsmaßnahme oder Träger eines Entwicklungshilfeprojekts) und prüft auf jeder Ebene die Einhaltung der einschlägigen Bedingungen. Wurde der Vorgang (auf einer beliebigen Ebene) nicht richtig berechnet oder stand er nicht im Einklang mit einer rechtlichen Anforderung oder Vertragsbestimmung, wird davon ausgegangen, dass er mit einem **Fehler** behaftet ist.

Wie bewertet und präsentiert der Hof die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen?

8. **Fehler** in Vorgängen treten aus den verschiedensten Gründen auf und nehmen je nach Art des Verstoßes bzw. der missachteten spezifischen Regelung oder Vertragsbestimmung die unterschiedlichsten Formen an. Fehler in Einzelvorgängen wirken sich nicht immer auf den ausgezahlten Gesamtbetrag aus.

9. Der Hof **stuft** Fehler nach folgenden Gesichtspunkten **ein**:

— *quantifizierbar* oder *nicht quantifizierbar*, je nachdem, ob messbar ist, zu welchem Anteil der aus dem EU-Haushalt gezahlte Betrag fehlerhaft war;

— nach ihrer Art, insbesondere Fehler bezüglich der *Förderfähigkeit* (die Zahlung entspricht nicht den Förderfähigkeitskriterien), Fehler bezüglich des *tatsächlichen Vorhandenseins* (Erstattung von Kosten, für die kein Nachweis dafür vorliegt, dass sie angefallen sind) oder Fehler bezüglich der *Genauigkeit* (die Zahlung wurde nicht richtig berechnet).

10. Die öffentliche Auftragsvergabe ist ein Bereich, in dem der Hof häufig schwerwiegende Fehler aufdeckt. Das Vergaberecht der EU sowie das nationale Vergaberecht bestehen im Wesentlichen aus einer Reihe von Verfahrensvorschriften. Zur Einhaltung des im Vertrag verankerten Grundprinzips des Wettbewerbs müssen Aufträge bekannt gemacht und Angebote nach vorgegebenen Kriterien bewertet werden, dürfen Aufträge nicht künstlich in der Absicht aufgeteilt werden, Schwellenwerte zu unterschreiten, usw.

11. Bei seinen Prüfungen achtet der Hof auf Verstöße gegen die öffentlichen Vergabevorschriften. Dabei

a) stuft er solche Fehler als schwerwiegend ein, die den Zielsetzungen der öffentlichen Vergabevorschriften zuwiderlaufen: fairer Wettbewerb und Auftragsvergabe an den am besten qualifizierten Bieter⁽³⁾;

b) quantifiziert er die Auswirkungen schwerwiegender Verstöße gegen die öffentlichen Vergabevorschriften dergestalt, dass der Gesamtwert der mit dem Auftrag zusammenhängenden Zahlung betroffen ist, d. h. als quantifizierbaren Fehler von 100 %⁽⁴⁾;

c) behandelt er weniger schwerwiegende Fehler, die das Ergebnis des Vergabeverfahrens nicht berühren, als nicht quantifizierbare Fehler⁽⁵⁾.

Die vom Hof vorgenommene Quantifizierung kann von der Quantifizierung abweichen, die die Kommission oder die Mitgliedstaaten bei der Entscheidung zugrunde legen, wie auf den Verstoß gegen die öffentlichen Vergabevorschriften zu reagieren ist.

12. Der Hof drückt die **Häufigkeit**, mit der Fehler auftreten, aus, indem er angibt, zu welchem Anteil die Stichprobe mit quantifizierbaren und nicht quantifizierbaren Fehlern behaftet ist. Daraus ist zu erkennen, wie weit Fehler in dem betreffenden Themenkreis als Ganzen vermutlich verbreitet sind. Diese Information wird jeweils in Anhang X.1 der Kapitel 2 bis 9 geliefert, falls eine wesentliche Fehlerquote vorliegt.

13. Auf der Grundlage der von ihm quantifizierten Fehler schätzt der Hof anhand statistischer Standardmethoden in jeder spezifischen Beurteilung und bezogen auf die Gesamtausgaben aus dem Haushalt die **wahrscheinlichste Fehlerquote** (*most likely rate of error* — MLE). Die MLE entspricht dem gewogenen Durchschnitt der in der Stichprobe ermittelten Fehlerquoten⁽⁶⁾. Ferner ermittelt der Hof ebenfalls anhand statistischer Standardmethoden in jeder spezifischen Beurteilung (und bezogen auf die Gesamtausgaben) die Spanne, in der die Fehlerquote mit 95%iger Sicherheit liegt. Hierbei handelt es sich um die Spanne zwischen der unteren Fehlergrenze (*lower error limit* — LEL) und der oberen Fehlergrenze (*upper error limit* — UEL)⁽⁷⁾ (siehe nachstehende Abbildung).

⁽³⁾ Es gibt im Wesentlichen zwei Systeme der Auftragsvergabe: Den Zuschlag erhält das niedrigste Angebot oder das wirtschaftlich günstigste Angebot.

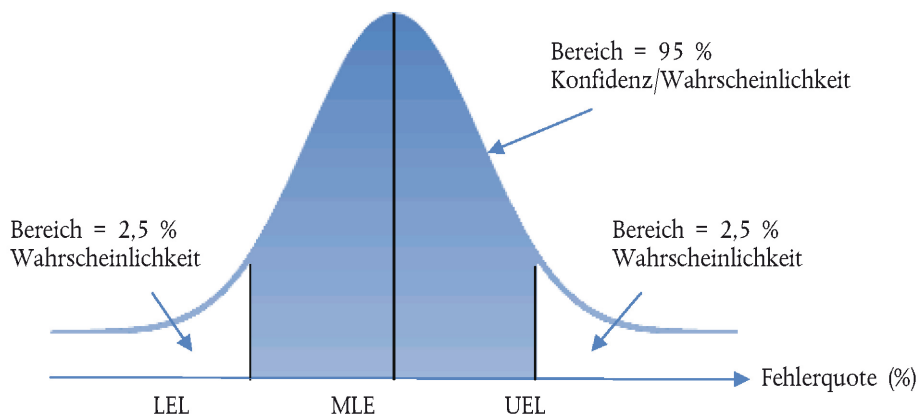
⁽⁴⁾ Beispiele für einen quantifizierbaren Fehler: Vergabe eines Auftrags oder eines Zusatzauftrags ohne Wettbewerb oder im nichtoffenen Verfahren (es sei denn, dies ist aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen ausdrücklich zulässig); erhebliche Änderung des Auftragsumfangs, Aufteilung der Aufträge für verschiedene Baustellen, die aus wirtschaftlicher Sicht eine funktionale Einheit bilden.

Bei Verstößen der EU-Organe und -Einrichtungen gegen die öffentlichen Vergabevorschriften verfolgt der Hof in der Regel einen anderen Ansatz, da die betreffenden Aufträge im Allgemeinen noch in Kraft sind. Derartige Fehler werden im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung nicht quantifiziert.

⁽⁵⁾ Beispiele für einen nicht quantifizierbaren Fehler: unangemessene Angebotsbewertung ohne Auswirkungen auf das Ergebnis des Ausschreibungsverfahrens, formale Mängel im Ausschreibungsverfahren oder in den Verdingungsunterlagen, Missachtung formaler Aspekte der Transparenzvorschriften.

⁽⁶⁾ $MLE = \frac{1}{\sum ASI} * \sum_i \left(ASI_i * \frac{\text{Fehlerbetrag}_i}{\text{geprüfter Betrag}_i} \right)$, wobei ASI dem durchschnittlichen Stichprobenintervall und i der laufenden Nummer der in der Stichprobe erfassten Vorgänge entspricht.

⁽⁷⁾ $LEL = MLE - t_{n,97,5\%} * \frac{s}{\sqrt{n}}$ und $UEL = MLE + t_{n,97,5\%} * \frac{s}{\sqrt{n}}$, wobei t dem t-Verteilungsfaktor, n der Stichprobengröße und s der Standardabweichung der Fehlerquote entspricht.



14. Der Prozentsatz des schraffierten Bereichs unterhalb der Kurve zeigt an, mit welcher Wahrscheinlichkeit die tatsächliche Fehlerquote der Grundgesamtheit zwischen dem LEL und dem UEL liegt.

15. Bei der Planung seiner Prüfungsarbeiten ist der Hof bestrebt, Prüfungshandlungen durchzuführen, anhand deren er die geschätzte Fehlerquote in der Grundgesamtheit einer für Planungszwecke angesetzten **Wesentlichkeitsschwelle** von 2 % gegenüberstellen kann. Bei der Beurteilung der Prüfungsergebnisse legt der Hof diese Wesentlichkeitsschwelle als Richtschnur an und berücksichtigt bei der Formulierung seines Prüfungsurteils Art, Betrag und Kontext der Fehler.

Wie geht der Hof bei der Bewertung von Systemen und der Berichterstattung über die Ergebnisse vor?

16. **Überwachungs- und Kontrollsysteme** werden von der Kommission und bei geteilter oder dezentraler Mittelverwaltung von den Mitglied- und Empfängerstaaten mit dem Ziel eingerichtet, die Risiken für den Haushalt und damit für die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge zu beherrschen. Somit stellt die Bewertung, wie wirksam die Systeme die Ordnungsmäßigkeit gewährleisten, eine wichtige Prüfungshandlung dar, aus der sich besonders gut Empfehlungen für Verbesserungen ableiten lassen.

17. In jedem Themenkreis wie auch im Bereich der Einnahmen gibt es eine Vielzahl von Einzelsystemen. Deshalb wählt der Hof in der Regel jedes Jahr eine Stichprobe von Systemen zur Prüfung aus. Die Ergebnisse der **Systembewertungen** sind in Form einer Tabelle mit der Überschrift „Ergebnisse der Prüfung von Systemen“ jeweils in Anhang X.2 der Kapitel 2 bis 9 dargestellt. Die Systeme werden als *wirksam* eingestuft, wenn sie das Risiko von Fehlern in Vorgängen eindämmen, bzw. als *bedingt wirksam* (wenn einige Schwachstellen vorliegen, die die operative Wirksamkeit beeinträchtigen) oder als *nicht wirksam* (wenn die Schwachstellen umfassend sind und damit die operative Wirksamkeit vollständig zunichte machen).

18. Wenn der Hof entsprechende Nachweise erlangt hat, liefert er zusätzlich eine **Gesamtbewertung** der einschlägigen Systeme des Themenkreises (ebenfalls jeweils in Anhang X.2 der Kapitel 2 bis 9), in der sowohl die Bewertung ausgewählter Systeme als auch die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen berücksichtigt werden.

Wie geht der Hof bei der Bewertung der Managementenerklärungen der Kommission und bei der Berichterstattung über die Ergebnisse vor?

19. Wie in den internationalen Prüfungsnormen vorgeschrieben, erhält der Hof von der Kommission eine Vollständigkeitserklärung, in der bestätigt wird, dass die Kommission ihre Pflichten erfüllt und alle Informationen, die für den Prüfer von Belang sein könnten, ausgewiesen hat. Dazu gehört auch die Bestätigung, dass die Kommission alle Informationen über die Bewertung von Betrugsrisiken, alle Informationen zu Betrugsvorwürfen oder Betrugsverdacht sowie alle wesentlichen Verstöße gegen Rechts- und Verwaltungsvorschriften ausgewiesen hat.

20. Zusätzlich werden in den Kapiteln 2 bis 9 die Jährlichen Tätigkeitsberichte der jeweils zuständigen Generaldirektionen berücksichtigt. Darin wird über die Erreichung von Politikzielen sowie über die Verwaltungs- und Kontrollsysteme, mit denen die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge und die Effizienz des Ressourceneinsatzes gewährleistet werden sollen, berichtet. Jedem Tätigkeitsbericht liegt eine Erklärung des Generaldirektors bei, in der dieser u. a. darlegt, inwieweit die Ressourcen für die vorgesehenen Zwecke verwendet wurden und die vorhandenen Kontrollverfahren die nötige Gewähr für die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge liefern ⁽⁸⁾.

21. Der Hof bewertet die Jährlichen Tätigkeitsberichte und zugehörigen Erklärungen, um zu ermitteln, inwieweit sie eine zutreffende Darstellung des Finanzmanagements im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge liefern. Über die Ergebnisse dieser Bewertung berichtet der Hof jeweils im Abschnitt „Wirksamkeit der Systeme“ in den Kapiteln 2 bis 9 ⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Nähere Einzelheiten zu diesen Abläufen sowie Links zu den neuesten Berichten sind unter der Adresse http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/index_en.htm zu finden.

⁽⁹⁾ In früheren Jahren wurden die Ergebnisse dieser Beurteilung in einem getrennten Abschnitt mit der Überschrift „Zuverlässigkeit der Managementenerklärungen der Kommission“ behandelt.

Wie gelangt der Hof zu seinen Prüfungsurteilen im Rahmen der Zuverlässigkeitserklärung?

22. Der Hof stützt seine in der Zuverlässigkeitserklärung dargelegten Prüfungsurteile zur Ordnungsmäßigkeit der der Jahresrechnung der EU zugrunde liegenden Vorgänge auf alle in den Kapiteln 2 bis 9 beschriebenen Prüfungsarbeiten sowie auf eine Beurteilung, wie umfassend die Fehler sind. Eine zentrale Rolle spielt dabei die Würdigung der Ergebnisse der Prüfungen von Ausgabenvorgängen. Insgesamt beläuft sich die bestmögliche Schätzung des Hofes für die Fehlerquote in den im Jahr 2011 geleisteten Ausgaben auf 3,9 %. Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 3,0 % und 4,8 % liegt. Die für die verschiedenen Themenkreise ermittelten Fehlerquoten variieren wie in den Kapiteln 3 bis 9 beschrieben. Der Hof stuft die Fehler als umfassend ein, d. h., sie erstrecken sich auf die Mehrheit der Ausgabenbereiche. Der Hof gibt auf der Grundlage einer zusätzlichen horizontalen Stichprobe ein Gesamturteil zur Ordnungsmäßigkeit der Mittelbindungen ab.

Unregelmäßigkeiten oder Betrug

23. Die überwiegende Mehrheit der Fehler entsteht durch fehlerhafte Anwendung oder fehlerhaftes Verständnis der häufig komplexen Bestimmungen der Ausgabenregelungen der EU. Hat der Hof Anlass zu der Annahme, dass eine Betrugshandlung vorliegt, leitet er die Angelegenheit an das OLAF, das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung, weiter, das für die Durchführung etwaiger weiterer Ermittlungen zuständig ist. Aufgrund seiner Prüfungsarbeit meldet der Hof dem OLAF rund vier Fälle pro Jahr.

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER BEMERKUNGEN ZUR ZUVERLÄSSIGKEIT DER RECHNUNGSFÜHRUNG

In früheren Jahren vorgebrachte Bemerkungen	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof	Antwort der Kommission
<p>1. Vorfinanzierungen, Abrechnungsverbindlichkeiten und Periodenabgrenzungsverfahren</p>	<p>1. Vorfinanzierungen, Abrechnungsverbindlichkeiten und Periodenabgrenzungsverfahren</p>	<p>1. Vorfinanzierungen, Abrechnungsverbindlichkeiten und Periodenabgrenzungsverfahren</p>
<p>Bei Vorfinanzierungen, Abrechnungsverbindlichkeiten und den zugehörigen Periodenabgrenzungsverfahren stellte der Hof seit dem Haushaltsjahr 2007 Buchungsfehler mit insgesamt unwesentlichen finanziellen Auswirkungen, jedoch einer hohen Frequenz fest. Dies deutet darauf hin, dass die grundlegenden Rechnungsführungsangaben auf der Ebene einiger Generaldirektionen weiterer Verbesserungen bedürfen.</p> <p>Bei der Rechnungsführung über Vorfinanzierungsbeträge stellte der Hof zudem folgende Probleme fest:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Offene Vorfinanzierungen werden nicht immer korrekt abgerechnet. In einer Reihe von Fällen unterblieb die Abrechnung ganz oder wurde mit unrichtigen Beträgen vorgenommen. — Einige Generaldirektionen verarbeiten die verfügbaren Sachstands- und Kostenangaben nicht und rechnen die entsprechende Vorfinanzierung nicht sachstandsgerecht ab, sondern verwenden bei der Periodenabgrenzungsrechnung Näherungswerte. 	<p>Die Kommission arbeitete im Rahmen der laufenden Initiativen, wie des Projekts „Qualität der Rechnungsführung“ und der Validierung der lokalen Systeme, weiter daran, die Genauigkeit ihrer Rechnungsführungsdaten zu verbessern.</p> <p>Bei seiner Prüfung repräsentativer Stichproben von Vorfinanzierungen und Rechnungen/Kostenaufstellungen deckte der Hof erneut Fehler mit unwesentlichen finanziellen Auswirkungen, jedoch einer hohen Frequenz auf. Deshalb sollte die Kommission weitere Anstrengungen zur Verbesserung der grundlegenden Rechnungsführungsdaten auf der Ebene einiger Generaldirektionen unternehmen.</p> <p>Trotz der Bemühungen der Dienststellen des Rechnungsführers um eine Verbesserung der Lage stellte der Hof fest, dass mehrere Generaldirektionen weiterhin Schätzwerte in den Rechnungen erfassen, selbst wenn sie über eine angemessene Grundlage für die Abrechnung der entsprechenden Vorfinanzierungen verfügen.</p>	<p><i>Die Kommission wird ihre Anstrengungen zur weiteren Verbesserung der Qualität der Buchführungsdaten und zur ständigen Aktualisierung der lokalen Systeme fortsetzen, um den Rechnungsführungsanforderungen Genüge zu tun.</i></p> <p><i>Die für die Rechnungsführung zuständigen Dienststellen haben eine Reihe von Leitlinien zur Abrechnung der Vorfinanzierungen erstellt, die nach Abschluss der Überarbeitung der Haushaltsordnung verteilt werden sollen.</i></p>

In früheren Jahren vorgebrachte Bemerkungen	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof	Antwort der Kommission
<p>— Im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010 hob der Hof erstmals hervor, dass es eine zunehmende Anzahl von Fällen gab, in denen die Kommission zu Zahlungen nicht ordnungsgemäß einen entsprechenden Aktivposten erfasste (insbesondere bei Finanzierungsinstrumenten und Vorschüssen im Rahmen sonstiger Finanzhilferegelungen).</p> <p>Wie bereits im Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 2009 erwähnt, hielten außerdem einige Generaldirektionen die Vorschrift nicht ein, Rechnungen und Kostenaufstellungen binnen fünf Arbeitstagen nach Eingang zu erfassen.</p> <p>Der Hof stellte in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010 fest, dass wegen des vermehrten Einsatzes von Vorfinanzierungen innerhalb des EU-Haushalts und neuartiger Finanzierungsinstrumente die Kommission dringend die einschlägige Rechnungsführungsvorschrift dahin gehend ändern sollte, dass angemessene Anweisungen für die Erfassung und Abrechnung von Vorfinanzierungen aufgenommen werden.</p>	<p>Die Frage der Finanzierungsinstrumente wurde in der Jahresrechnung 2010 nach Vorlage von Informationen durch die Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis bereits angegangen. Die Kommission hat zudem eine Überarbeitung des Rechtsrahmens vorgeschlagen und für die Zeit nach 2013 angemessene Vorschläge vorgebracht, die darauf abzielen, die Übermittlung der erforderlichen Informationen vorzuschreiben.</p> <p>Im Zusammenhang mit an die Mitgliedstaaten geleisteten Vorschüssen für andere Beihilferegelungen und für Beiträge an den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung wurde in den konsolidierten Rechnungsabschlüssen 2011 erstmals ein Aktivposten in Höhe von 2 512 Millionen Euro eingesetzt.</p> <p>Vor dem Jahr 2011 übermittelten die Mitgliedstaaten der Kommission keine Angaben, die eine zuverlässige Schätzung erlaubt hätten. Die nunmehr verfügbaren Informationen machen deutlich, dass die betreffenden Beträge nicht erheblich gewesen wären.</p> <p>Außer bei den Vorschüssen für Beihilferegelungen im Rahmen des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums wurden die verbuchten nicht in Anspruch genommenen Beträge für die oben erwähnten Finanzierungsinstrumente und andere Beihilferegelungen von der Kommission auf der Grundlage der Beiträge der Kommission sowie einer pauschalen Schätzung der nicht in Anspruch genommenen Beträge erstellt. Der Nutzen dieser Informationen für Managementzwecke wird jedoch stark dadurch eingeschränkt, dass keine Angaben über die tatsächlich in Anspruch genommenen Beträge vorliegen.</p> <p>Wenngleich der Hof gewisse Verbesserungen hinsichtlich der Einhaltung der Fristen für die Erfassung neuer Auszahlungsanträge feststellte, halten einige Generaldirektoren die Vorschrift, Rechnungen und Kostenaufstellungen zügig zu erfassen, noch immer nicht vollständig ein.</p> <p>Die betreffende Rechnungsführungsvorschrift wurde 2012 geändert, um den Notwendigkeit Rechnung zu tragen, nicht in Anspruch genommene Beträge von Beiträgen zu Finanzierungsinstrumenten und für andere Beihilferegelungen geleistete Vorschüsse als Aktivposten zu verbuchen.</p>	<p><i>Die Rechtsgrundlage für die Finanzinstrumente sowie für die Vorschüsse für staatliche Beihilfen, einschließlich des Anhangs zur Ausgabenklärung, wurde umgesetzt (Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates am 13. Dezember 2011). Aufgrund dieser Änderung verfügt die Europäische Kommission über die Rechtsgrundlage, die erforderlichen Informationen von den Mitgliedstaaten anzufordern.</i></p> <p><i>Diese Informationen werden zu Rechnungsführungszwecken beim Jahresabschluss 2012 verwendet. Die noch nicht an die Endempfänger ausbezahlten Beträge stützen sich auf zeitanteilige Schätzungen.</i></p> <p><i>Da sich die GD REGIO derzeit im sechsten Jahr eines siebenjährigen Programmplanungszeitraums befindet, ist es nicht zu empfehlen, die Methode zu wechseln. Dieser Ansatz soll jedoch für den nächsten Programmplanungszeitraum geändert werden, vorausgesetzt, er wird von den Mitgliedstaaten mit der neuen Haushaltsordnung akzeptiert.</i></p> <p><i>Sobald die Rechtsgrundlage für den neuen Programmplanungszeitraum der Strukturfonds in Kraft tritt, hat die Kommission das Recht, Informationen zu den tatsächlich in Anspruch genommenen Beträgen anzufordern. Diese Informationen werden zur Erstellung des Jahresabschlusses verwendet. Die neuen Anforderungen sollten auch die Verwaltungsinformationen verbessern.</i></p> <p><i>Die von der Kommission für den Jahresabschluss 2011 verwendete Methode ist am kostenwirksamsten und wurde bereits für den Jahresabschluss 2010 verwendet.</i></p> <p><i>Die Kommission wird ihre Bemühungen in dieser Richtung fortsetzen. Dazu werden die lokalen Systeme konstant aktualisiert, zum Beispiel werden die von der GD AGRI und GD REGIO erhaltenen Zahlungsanträge innerhalb der Frist bearbeitet.</i></p> <p><i>Die Dienststellen setzen die Vorschrift vor dem Hintergrund der Zahlungen im Zusammenhang mit den Finanzinstrumenten und den staatlichen Beihilfen um (siehe Antwort oben).</i></p>

In früheren Jahren vorgebrachte Bemerkungen	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof	Antwort der Kommission
<p>2. Ausweisung von Wiedereinziehungen und Finanzkorrekturen</p>	<p>2. Ausweisung von Wiedereinziehungen und Finanzkorrekturen</p>	<p>2. Ausweisung von Wiedereinziehungen und Finanzkorrekturen</p>
<p>Der Hof stellte bereits in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2007 fest, dass — obgleich die Kommission Maßnahmen zur Ergänzung und Verbesserung ihrer Angaben zu den auf den EU-Haushalt angewendeten Korrekturmechanismen getroffen hat — die Angaben noch nicht vollständig zuverlässig waren, da die Mitgliedstaaten der Kommission nicht immer verlässliche Informationen übermittelten.</p> <p>Außerdem sollte überlegt werden, in die Leitlinien für die Finanzberichterstattung Vorgaben aufzunehmen, welche Angaben einzubeziehen und wie diese darzustellen sind.</p> <p>Der Hof beanstandete erstmals in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2009, dass die Kommission zu einigen Ausgabenbereichen keine Angaben vorlegt, aus denen zusammenhängend zu erkennen ist, in welchem Jahr die betreffende Zahlung geleistet wurde, in welchem Jahr der damit zusammenhängende Fehler aufgedeckt wurde und in welchem Jahr die entsprechende Finanzkorrektur in den Erläuterungen zur Jahresrechnung ausgewiesen ist.</p>	<p>Obwohl weiterhin Mängel hinsichtlich der Zuverlässigkeit und Vollständigkeit der von den Mitgliedstaaten vorgelegten Angaben, insbesondere im Themenkreis Kohäsion, bestehen, kam es im Laufe der Jahre zu einigen Verbesserungen. Anfang 2011 leitete die Kommission eine Prüfung der Wiedereinziehungssysteme der Mitgliedstaaten im Bereich Kohäsion in die Wege. Die Vor-Ort-Prüfungen der Kommission ergaben, dass die Systeme für die Erfassung und Meldung von Korrekturinformationen noch nicht in allen Mitgliedstaaten vollständig zuverlässig sind. Aus diesem Grund werden in den Erläuterungen zu den Rechnungsabschlüssen für 2011 die Angaben der Mitgliedstaaten zum Bereich Kohäsion nicht ausgewiesen.</p> <p>Die Anweisungen des Rechnungsführers liefern den bevollmächtigten Anweisungsbefugten Orientierungshilfen dafür, welche Daten vorzulegen sind. Die Prüfung des Hofes hat Verbesserungen bei der Anwendung dieser Orientierungshilfen deutlich gemacht. Allerdings sind weitere Anstrengungen erforderlich, um die Qualität der vorgelegten Daten zu verbessern.</p> <p>Im Falle des Themenkreises „Kohäsion“ waren am Ende des Jahres 2010 noch Korrekturen in Höhe von insgesamt 2,5 Milliarden Euro durchzuführen (d. h. kassenwirksam zu vollziehen, indem die Kommission eine Rückzahlung leistet oder eine Zahlung vornimmt aufgrund eines Zahlungsantrags, von dem der Mitgliedstaat die nicht erstattungsfähigen Ausgaben in Abzug gebracht hat). Die niedrige Ausführungsrate von 71 % ist darauf zurückzuführen, dass das Abrechnungsverfahren für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 noch läuft. Die Ende 2010 eingegangenen Auszahlungsanträge waren noch nicht genehmigt, weshalb die betreffenden Finanzkorrekturen bei den Angaben zum Stand der Umsetzung für 2010 nicht berücksichtigt werden konnten.</p>	<p><i>Im Bereich Landwirtschaft hat die Kommission die ausstehenden Schulden auf Ebene der Mitgliedstaaten und die entsprechende Wertminderung sowie die durch die Mitgliedstaaten eingezogenen Beträge im Jahresabschluss 2011 verbucht.</i></p> <p><i>Für den Bereich Kohäsion hat sich die Zuverlässigkeit der Daten zu den von den Mitgliedstaaten erhaltenen wiedereingezogenen Beträgen im Vergleich zum letzten Zeitraum verbessert, doch die Kommission stimmt zu, dass dies noch nicht ausreicht. Zu diesem Zweck hat die Kommission zu Jahresbeginn 2011 eine risikobasierte Prüfung der Wiedereinziehungssysteme der Mitgliedstaaten auf der Grundlage der bis 31. März durchzuführenden Berichterstattung begonnen, um die Berichterstattung über die nationalen Finanzkorrekturen an die Kommission zu verbessern und die Vollständigkeit, Genauigkeit und Fristeinhaltung der Berichterstattung zu gewährleisten. Die ersten Ergebnisse wurden in den Jährlichen Tätigkeitsberichten für 2011 der für die Strukturmaßnahmen zuständigen Generaldirektionen berichtet.</i></p> <p><i>Die Kommission wird sich um eine weitere Verbesserung der Datenqualität bemühen.</i></p> <p><i>Sie nimmt die Forderungen des Hofes zur Kenntnis und weist darauf hin, dass dies selten möglich ist.</i></p> <p><i>Bei der geteilten Mittelverwaltung dienen Finanzkorrekturen weniger dazu, unrechtmäßige Ausgabenbeträge wiedereinzuziehen (dies liegt in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten), sondern eher dazu, den EU-Haushalt vor solchen Vorschriftenwidrigkeiten zu schützen. Es ist daher nicht korrekt, die Fehlerquoten eines bestimmten Jahres mit den im Jahresabschluss desselben Jahres ausgewiesenen Finanzkorrekturen und Wiedereinziehungen zu verknüpfen.</i></p>

In früheren Jahren vorgebrachte Bemerkungen	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof	Antwort der Kommission
		<p>Außerdem verhindert auch die zeitliche Divergenz der Finanzkorrekturen und tatsächlichen Wiedereinzahlungen einerseits und der Fehlerquoten andererseits diesen Abgleich. Diese Anmerkung gilt nicht nur für die geteilte, sondern auch für die direkte Mittelverwaltung, bei der die Einziehungsanordnungen entweder nach Ende des (mehrjährigen) Finanzhilfzeitraums ausgestellt oder aber gar nicht ausgestellt werden, wenn der Empfänger eine korrigierte Kostenaufstellung vorlegt.</p> <p>Die Kommission wiederholt, dass die Ausgaben mehrere Jahre nach dem Jahr der tatsächlichen Zahlung kontrolliert werden, hauptsächlich zu Programmabschluss. Außerdem kann die Finanzkorrektur das Ergebnis der Aufdeckung von Mängeln im Kontrollsystem der Mitgliedstaaten sein, und in diesem Fall gibt es keine direkte Verbindung zu den Zahlungen. Daher ist es weder möglich noch relevant, das Jahr der jeweiligen Zahlung auf das Jahr abzustimmen, in dem die Finanzkorrektur in den Erläuterungen zum Jahresabschluss ausgewiesen wird. Zudem sind hauptsächlich die Mitgliedstaaten für die Verhinderung, Aufdeckung und Korrektur von Fehlern und Unregelmäßigkeiten im Bereich der getrennten Mittelverwaltung zuständig.</p> <p>Im Bereich Landwirtschaft können alle Beträge in den Tabellen in Erläuterung 6 entweder mit Daten abgestimmt werden, die auf Kommissionsebene vorhanden sind oder die sich in den Erklärungen der Mitgliedstaaten befinden.</p> <p>Im Hinblick auf die Regionalpolitik ist es möglich, eine Verknüpfung zwischen den für die Restfehlerquote im Jährlichen Tätigkeitsbericht verwendeten Beträgen und den Informationen im vorläufigen Jahresbericht für die Vorjahresberichterstattung sowie für Informationen herzustellen, die von den Mitgliedstaaten vor der vorgesehenen Frist 31. März übermittelt werden. Der 31. März ist auch die Frist zur Erstellung des vorläufigen Jahresabschlusses. Die Kommission hat die Mitgliedstaaten aufgefordert, Korrekturen so früh wie möglich vor dem 31. März zu berichten, um dieses Terminproblem zu vermeiden.</p>

In früheren Jahren vorgebrachte Bemerkungen	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof	Antwort der Kommission
<p>Es gibt noch keine zusammenhängenden Angaben zu Zahlungen, Fehlern, Wiedereinzahlungen und Finanzkorrekturen. Der Hof behält seinen Standpunkt bei, dass entsprechende zusammenhängende Informationen vorgelegt werden sollten, wann immer dies möglich ist. Außerdem sollte eine klare Verknüpfung zwischen in den Jährlichen Tätigkeitsberichten aufgeführten Beträgen, insbesondere den zur Berechnung der Restfehlerquote herangezogenen Beträgen, und den in den Rechnungsabschlüssen enthaltenen Angaben zu Wiedereinzahlungen/Finanzkorrekturen hergestellt werden.</p> <p>Die Erläuterungen zu den konsolidierten Rechnungsabschlüssen enthalten Hinweise darauf, dass einige Zahlungen möglicherweise zu einem späteren Zeitpunkt von den Kommissionsdienststellen oder den Mitgliedstaaten berichtet werden. Obwohl der Hof seit dem Jahr 2005 Informationen darüber erbeten hat, welche Ausgabenbeträge und -bereiche möglicherweise noch weiteren Überprüfungen und Rechnungsabschlussverfahren unterzogen werden, enthalten die Erläuterungen noch immer keine entsprechenden Angaben.</p>	<p>Am Ende des Jahres 2011 war noch ein Betrag in Höhe von 2,5 Milliarden Euro auszuführen (dies entspricht einer Ausführungsrate von 72 %). Sowohl der Betrag als auch die Ausführungsrate waren ähnlich wie im Vorjahr, da die Ende 2010 eingegangenen Auszahlungsanträge noch immer nicht genehmigt werden konnten.</p> <p>In den Erläuterungen zu den konsolidierten Rechnungsabschlüssen werden die Ausgabenbeträge, die möglicherweise noch weiteren Überprüfungen und Rechnungsabschlussverfahren unterzogen werden, noch immer nicht ausgewiesen (dagegen werden die quantifizierbaren Beträge potenzieller Wiedereinzahlungen darin ausgewiesen).</p>	<p><i>Der Programmabschluss ist ein komplexes Verfahren, im Zuge dessen zahlreiche vom Mitgliedstaat übermittelte Unterlagen geprüft und weitere Informationen von der Kommission angefordert werden können, um den Nachweis zu erlangen, dass der Mitgliedstaat die beschlossenen Finanzkorrekturen tatsächlich abgezogen hat, insbesondere für komplexe operationelle Programme. Somit wird die Berechnung des Restbetrages weiter hinausgezögert. Zusätzlich erkennt die Kommission die Durchführung einer Finanzkorrektur nur an, wenn die Abschlusszahlung vom Anweisungsbefugten ordnungsgemäß genehmigt ist. Dieser Schritt steht ganz am Schluss der Verifikationskette.</i></p> <p><i>Für den Bereich Kohäsion bezieht sich die Höhe an Korrekturen, die von den Mitgliedstaaten akzeptiert wurden, aber erst vorgenommen werden müssen, auf die Programme des Zeitraums 2000-2006. Sie spiegelt sich in den Anträgen auf Abschlusszahlung wider, die die Kommission zwar erhalten, jedoch wegen des Abschlussverfahrens, bei dem alle Informationen auf Kohärenz und Vollständigkeit geprüft werden müssen, noch nicht genehmigt hat. Der Hof hat der Kommission den vorsichtigen Ansatz empfohlen, solche Korrekturen nicht als tatsächlich vorgenommen zu erfassen, bis die Abschlusszahlungen genehmigt sind.</i></p> <p><i>Nach Maßgabe der Haushaltsordnung kann die Kommission alle Ausgaben noch mehrere Jahre nach dem Jahr, in dem sie getätigt wurden, nachträglich kontrollieren. Im Rahmen des Jahresabschlusses darf aber nicht der Eindruck erweckt werden, dass wegen möglicher zukünftiger Überprüfungen alle diese Ausgaben noch einer endgültigen Bestätigung bedürfen. Anderenfalls wären sämtliche Haushaltsausgaben als vorläufig zu betrachten bis eine Ex-post-Kontrolle vorgenommen wird oder der Kontrollzeitraum abgelaufen ist. Sämtliche quantifizierbaren potenziellen Rückforderungsbeträge werden in der Erläuterung 6 zum konsolidierten Jahresabschluss ausgewiesen.</i></p> <p><i>Im Bereich der Landwirtschaft wird rund sechs Monate nach Ende jeden Haushaltsjahres ein Rechnungsabschluss vorgenommen, im Rahmen dessen die Kommission den Ausgabenbetrag feststellt, der für das betreffende Haushaltsjahr für eine Finanzierung aus dem Haushalt der EU anerkannt wird. Die Tatsache, dass den Mitgliedstaaten im Rahmen des Konformitätsabschlusses später noch Finanzkorrekturen auferlegt werden können, stellt diese Funktion des Rechnungsabschlusses nicht in Frage. Der Betrag der Ausgaben, für die die Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie im Rahmen eines künftigen Konformitätsabschlusses von der Finanzierung aus dem EU-Haushalt ausgeschlossen werden, wird in einer Erläuterung zum Jahresabschluss ausgewiesen.</i></p>

In früheren Jahren vorgebrachte Bemerkungen	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof	Antwort der Kommission
<p>3. Übertragung der Vermögenswerte von Galileo</p>	<p>3. Übertragung der Vermögenswerte von Galileo</p>	<p>3. Übertragung der Vermögenswerte von Galileo</p>
<p>Die Vereinbarungen über die Übertragung sämtlicher im Rahmen des Programms Galileo geschaffener, entwickelter oder erworbener Vermögenswerte auf die Union sind noch nicht vollständig umgesetzt worden. Da alle seit 2003 getätigten Ausgaben als Forschungsaufwendungen behandelt werden, ergaben sich keine Auswirkungen auf die Vermögensübersicht zum 31. Dezember 2010, doch sollte die Kommission ihre Bemühungen fortsetzen, damit zum Zeitpunkt der Übertragung alle erforderlichen Informationen vorliegen und somit die Sicherheit der Vermögenswerte wirksam gewährleistet wird.</p> <p>In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010 wies der Hof auf den vom zuständigen Generaldirektor in dessen Jährlichem Tätigkeitsbericht 2010 geltend gemachten Vorbehalt bezüglich der Zuverlässigkeit der Finanzberichterstattung der Europäischen Weltraumorganisation hin.</p>	<p>Die Kommission arbeitet mit der Europäischen Weltraumorganisation (EWO) zusammen, um sicherzustellen, dass bis zum Zeitpunkt dieser Übertragung sämtliche technische und Rechnungsführungsdaten verfügbar sind und die Übertragung problemlos vonstatten geht. Diese Übertragung ist am Ende der In-Orbit-Validierungsphase (IOV) vorgesehen (mit dem frühesten Ende 2012 zu rechnen ist). Die Kommission hat im Jahr 2011 einen Betrag in Höhe von 219 Millionen Euro als Anlagen im Bau im Zusammenhang mit dem Galileo-Projekt erfasst. Dieser Betrag entspricht den Kosten, die der Kommission seit dem 22. Oktober 2011, also dem Datum, zu dem die beiden ersten Satelliten erfolgreich gestartet wurden, entstanden sind. Vor diesem Datum befand sich das Projekt aus Sicht der Kommission noch im Stadium der Forschung, weshalb sämtliche Kosten als Ausgaben betrachtet wurden.</p> <p>Die Prüfung des Hofes hat jedoch unwesentliche Schwachstellen bei der Periodenabgrenzung im Zusammenhang mit dem als Anlagen im Bau zu verbuchenden Betrag deutlich gemacht.</p> <p>Der zuständige Generaldirektor behielt den Vorbehalt in seinem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2011 bei und erweiterte dessen Tragweite.</p>	<p><i>Die Kommission betrachtet die in der Bilanz ausgewiesenen Beträge als hinreichend genau und zuverlässig.</i></p> <p><i>Die Buchführungsmethode und die Verfahren zur Bewertung der Vermögenswerte von Galileo stimmen vollkommen mit den Rechnungslegungsvorschriften der EU und den IPSAS-Standards überein.</i></p> <p><i>Die Bewertung der Vermögenswerte wurde mit Unterstützung externer Rechnungsprüfer auf der Grundlage der von der ESA bereitgestellten Daten durchgeführt. Die Kommission hat die notwendigen Kontrollen vorgenommen, um die Zuverlässigkeit des Ergebnisses hinreichend zu gewährleisten.</i></p> <p><i>Die Kommission wird die von der ESA übermittelten Finanzberichte weiterhin prüfen und die ESA ermutigen und unterstützen, ihre Finanzberichterstattung an die Kommission weiter zu verbessern. Eine externe Überprüfung der Kontrollsysteme der Europäischen Weltraumagentur wurde mit zufriedenstellenden Ergebnissen 2012 abgeschlossen. Angesichts der zurzeit laufenden Maßnahmen geht die Kommission davon aus, dass die bestehenden Mängel schon bald behoben werden, so dass dieser Vorbehalt dann eingeschränkt und letztlich ganz aufgehoben werden kann.</i></p>

ANHANG 1.3

AUSZÜGE AUS DEN KONSOLIDierten RECHNUNGSABSCHLÜSSEN 2011 ⁽¹⁾

Tabelle 1 — Vermögensübersicht (*)

	(Millionen Euro)	
	31.12.2011	31.12.2010
Langfristige Vermögenswerte:		
Immaterielle Vermögenswerte	149	108
Sachanlagen	5 071	4 813
Langfristige Investitionen:		
<i>Nach der Äquivalenzmethode erfasste Investitionen</i>	374	492
<i>Zur Veräußerung verfügbare Finanzanlagen</i>	2 272	2 063
Finanzanlagen: Langfristige Darlehen	41 400	11 640
Langfristige Forderungen und Rückforderungen	289	40
Langfristige Vorfinanzierungen	44 723	44 118
	94 278	63 274
Kurzfristige Vermögenswerte:		
Lagerbestände	94	91
Kurzfristige Investitionen:		
<i>Zur Veräußerung verfügbare Finanzanlagen</i>	3 619	2 331
Kurzfristige Forderungen und Rückforderungen:		
<i>Finanzanlagen: Kurzfristige Darlehen</i>	102	2 170
<i>Sonstige Forderungen und Rückforderungen</i>	9 477	11 331
Kurzfristige Vorfinanzierungen	11 007	10 078
Zahlungsmittel und Zahlungsmitteläquivalente	18 935	22 063
	43 234	48 064
Gesamtvermögen	137 512	111 338
Langfristige Verbindlichkeiten:		
Versorgungsbezüge und andere Mitarbeitersozialleistungen	(34 835)	(37 172)
Langfristige Rückstellungen	(1 495)	(1 317)
Langfristige Finanzverbindlichkeiten	(41 179)	(11 445)
Sonstige langfristige Verbindlichkeiten	(2 059)	(2 104)
	(79 568)	(52 038)
Kurzfristige Verbindlichkeiten:		
Kurzfristige Rückstellungen	(270)	(214)
Kurzfristige Finanzverbindlichkeiten	(51)	(2 004)
Abrechnungsverbindlichkeiten	(91 473)	(84 529)
	(91 794)	(86 747)
Gesamtverbindlichkeiten	(171 362)	(138 785)
Nettovermögen	(33 850)	(27 447)
Rücklagen	3 608	3 484
Bei den Mitgliedstaaten abzurufende Beträge	(37 458)	(30 931)
Nettovermögen	(33 850)	(27 447)

(*) Die Gliederung der Vermögensübersicht entspricht der Vorlage in den konsolidierten Rechnungsabschlüssen der Europäischen Union.

⁽¹⁾ Dem Leser wird geraten, Einsicht in den vollständigen Text der konsolidierten Rechnungsabschlüsse der Europäischen Union für das Haushaltsjahr 2011 zu nehmen, die sowohl die konsolidierten Rechnungsabschlüsse nebst dazugehörigen Erläuterungen als auch die Übersicht über den Haushaltsvollzug nebst dazugehörigen Erläuterungen umfasst.

Tabelle 2 — Ergebnisrechnung (*)

	(Millionen Euro)	
	2011	2010
Operative Erträge		
Einnahmen aus Eigenmitteln und Beiträgen	124 677	122 328
Sonstige operative Erträge	5 376	8 188
	130 053	130 516
Operative Aufwendungen		
Verwaltungsaufwendungen	(8 976)	(8 614)
Operative Aufwendungen	(123 778)	(103 764)
	(132 754)	(112 378)
(Verlust)/Überschuss aus operativer Tätigkeit	(2 701)	18 138
Finanzerträge	1 491	1 178
Finanzaufwendungen	(1 355)	(661)
Entwicklung der Verbindlichkeit Mitarbeitersozialleistungen	1 212	(1 003)
Anteil am Nettoverlust von Joint Ventures und verbundenen Unternehmen	(436)	(420)
Wirtschaftliches Ergebnis des Jahres	(1 789)	17 232

(*) Die Gliederung der Ergebnisrechnung entspricht der Vorlage in den konsolidierten Rechnungsabschlüssen der Europäischen Union.

Tabelle 3 — Kapitalflussrechnung (*)

	(Millionen Euro)	
	2011	2010
Wirtschaftliches Ergebnis des Jahres	(1 789)	17 232
Laufende Geschäftstätigkeit		
Tilgung	33	28
Abschreibung	361	358
(Zugang)/Abgang langfristiger Darlehen	(29 760)	(876)
(Zugang)/Abgang langfristiger Vorfinanzierungen	(605)	(2 574)
(Zugang)/Abgang langfristiger Forderungen und Rückforderungen	(249)	15
(Zugang)/Abgang bei Lagerbeständen	(3)	(14)
(Zugang)/Abgang kurzfristiger Vorfinanzierungen	(929)	(642)
(Zugang)/Abgang kurzfristiger Forderungen	3 922	(4 543)
(Zugang)/Abgang langfristiger Rückstellungen	178	(152)
(Zugang)/Abgang langfristiger Finanzverbindlichkeiten	29 734	886
(Zugang)/Abgang sonstiger langfristiger Verbindlichkeiten	(45)	(74)
(Zugang)/Abgang kurzfristiger Rückstellungen	56	1
(Zugang)/Abgang kurzfristiger Finanzverbindlichkeiten	(1 953)	1 964
(Zugang)/Abgang von Abrechnungsverbindlichkeiten	6 944	(9 355)
Haushaltsüberschuss des Vorjahres wird als zahlungsunwirksamer Ertrag übernommen	(4 539)	(2 254)
Sonstige zahlungsunwirksame Bewegungen	(75)	(149)
Zugang/(Abgang) bei der Verbindlichkeit Mitarbeitersozialleistungen	(2 337)	(70)
Anlagetätigkeit		
(Zugang)/Abgang bei immateriellen Anlagewerten sowie Sachanlagen	(693)	(374)
(Zugang)/Abgang langfristiger Investitionen	(91)	(176)
(Zugang)/Abgang kurzfristiger Investitionen	(1 288)	(540)
Nettocashflow	(3 128)	(1 309)
Nettozunahme/(-abnahme) der Zahlungsmittel und Zahlungsmitteläquivalente	(3 128)	(1 309)
Zahlungsmittel und Zahlungsmitteläquivalente zu Beginn des Jahres	22 063	23 372
Zahlungsmittel und Zahlungsmitteläquivalente zum Jahresende	18 935	22 063

(*) Die Gliederung der Ergebnisrechnung entspricht der Vorlage in den konsolidierten Rechnungsabschlüssen der Europäischen Union.

Tabelle 4 — Veränderungen der Nettovermögenswerte (*)

(Millionen Euro)

	Rücklagen (A)		Bei den Mitgliedstaaten abzurufende Beträge (B)		Nettovermögenswerte = (A) + (B)
	Zeitwert-Rücklage	Sonstige Rücklagen	Kumulierter Überschuss/(Verlust)	Wirtschaftliches Ergebnis des Jahres	
Stand zum 31. Dezember 2009	69	3 254	(52 488)	6 887	(42 278)
Entwicklung der Garantiefonds-Rücklage		273	(273)		0
Entwicklung des beizulegenden Zeitwerts	(130)				(130)
Sonstiges		4	(21)		(17)
Zuordnung des wirtschaftlichen Ergebnisses 2009		14	6 873	(6 887)	0
Haushaltsergebnis 2009, den Mitgliedstaaten gutgeschrieben			(2 254)		(2 254)
Wirtschaftliches Ergebnis des Jahres				17 232	17 232
Stand zum 31. Dezember 2010	(61)	3 545	(48 163)	17 232	(27 447)
Entwicklung der Garantiefonds-Rücklage		165	(165)		0
Entwicklung des beizulegenden Zeitwerts	(47)				(47)
Sonstiges		2	(30)		(28)
Zuordnung des wirtschaftlichen Ergebnisses 2010		4	17 228	(17 232)	0
Haushaltsergebnis 2010, den Mitgliedstaaten gutgeschrieben			(4 539)		(4 539)
Wirtschaftliches Ergebnis des Jahres				(1 789)	(1 789)
Stand zum 31. Dezember 2011	(108)	3 716	(35 669)	(1 789)	(33 850)

(*) Die Gliederung der Ergebnisrechnung entspricht der Vorlage in den konsolidierten Rechnungsabschlüssen der Europäischen Union.

Tabelle 5 — Ergebnis des EU-Haushalts (*)

(Millionen Euro)

Europäische Union	2011	2010
Einnahmen des Haushaltsjahres	130 000	127 795
Zahlungen zu Lasten der Mittel des Haushaltsjahres	(128 043)	(121 213)
Auf das Jahr n + 1 übertragene Zahlungsermächtigungen	(1 019)	(2 797)
Annullierung aus dem Jahr n – 1 übertragener, nicht in Anspruch genommener Zahlungsermächtigungen	457	741
Wechselkursdifferenzen im Jahresverlauf	97	23
Haushaltsergebnis (**)	1 492	4 549

(*) Die Darstellung der Übersicht über das Ergebnis des EU-Haushalts entspricht der Vorlage in den konsolidierten Rechnungsabschlüssen der Europäischen Union.

(**) Davon entfallen auf EFTA (5) Millionen Euro im Jahr 2011 und 9 Millionen Euro im Jahr 2010.

KAPITEL 2

Einnahmen

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	2.1-2.14
Besondere Merkmale der Einnahmen	2.2-2.7
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	2.8-2.14
Traditionelle Eigenmittel	2.9-2.12
MwSt.- und BNE-Eigenmittel	2.13-2.14
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	2.15-2.18
Traditionelle Eigenmittel	2.16
MwSt.- und BNE-Eigenmittel	2.17
Sonstige Einnahmen	2.18
Wirksamkeit der Systeme	2.19-2.34
Traditionelle Eigenmittel	2.20-2.22
MwSt.-Eigenmittel	2.23-2.25
BNE-Eigenmittel	2.26-2.28
Allgemeine und spezifische Vorbehalte	2.26-2.27
Überprüfung der BNE-Aufstellungen	2.28
Sonstige Einnahmen: Geldbußen und Zwangsgelder	2.29-2.34
Einziehungsverfahren	2.29-2.31
Mindestbonitätsbewertung für Finanzinstitute, die Sicherheiten leisten	2.32-2.34
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	2.35-2.38
Schlussfolgerungen	2.35-2.36
Empfehlungen	2.37-2.38

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

2.1. Dieses Kapitel enthält die spezifische Beurteilung des Hofes zu den Einnahmen, die aus Eigenmitteln und sonstigen Einnahmen bestehen. Wichtige Informationen zu den Einnahmen sind **Tabelle 2.1** zu entnehmen. Die Eigenmittel bilden mit Abstand die Hauptfinanzierungsquelle der Haushaltsausgaben (91 %).

Tabelle 2.1 — Einnahmen — wichtige Informationen 2011

Haushaltstitel	Einnahmenart	Beschreibung	Einnahmen 2011	
			Millionen Euro	%
1	Traditionelle Eigenmittel (TEM)	Zuckerabgaben	132	0,1
		Zölle	16 646	12,8
	MwSt.-Eigenmittel	MwSt. (Mehrwertsteuer)-Eigenmittel des laufenden Haushaltsjahrs	14 077	10,8
		BNE-Eigenmittel	BNE (Bruttonationaleinkommen)-Eigenmittel des laufenden Haushaltsjahrs	87 258
	Korrektur der Haushaltsungleichgewichte	Korrektur zugunsten des Vereinigten Königreichs	52	0,0
	Verminderung des BNE-Beitrags	Für die Niederlande und Schweden	- 1	0,0
EIGENMITTEL INSGESAMT			118 164	90,9
3		Überschüsse, Salden und Anpassungen	6 370	4,9
4		Einnahmen im Zusammenhang mit den Beamten und Bediensteten der Organe und anderer Einrichtungen der Union	1 207	0,9
5		Einnahmen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit der Organe	587	0,5
6		Beiträge und Erstattungen im Rahmen der Abkommen und Programme der Union/Gemeinschaft	2 454	1,9
7		Verzugszinsen und Geldbußen	1 183	0,9
8		Anleihen und Darlehen	1	0,0
9		Sonstige Einnahmen	34	0,0
SONSTIGE EINNAHMEN INSGESAMT			11 836	9,1
EINNAHMEN DES JAHRES INSGESAMT			130 000	100,0

Quelle: Jahresrechnung 2011 der Europäischen Union.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Besondere Merkmale der Einnahmen

2.2. Es gibt drei Kategorien von Eigenmitteln⁽¹⁾: traditionelle Eigenmittel (TEM) (auf Einfuhren erhobene Zölle sowie die Produktionsabgabe für Zucker), auf der von den Mitgliedstaaten erhobenen Mehrwertsteuer (MwSt.) beruhende Eigenmittel sowie vom Bruttonationaleinkommen (BNE) der Mitgliedstaaten abgeleitete Eigenmittel.

2.3. Die traditionellen Eigenmittel werden von den Mitgliedstaaten festgestellt und erhoben. Drei Viertel dieser Beträge werden an den Unionshaushalt abgeführt (16 778 Millionen Euro, 12,9 % der Einnahmen), das verbleibende Viertel wird zur Deckung der Erhebungskosten einbehalten. Jeder Mitgliedstaat übermittelt der Kommission eine Monatsübersicht über die festgestellten Ansprüche (A-Buchführung) sowie eine vierteljährliche Übersicht über die darin nicht ausgewiesenen festgestellten Ansprüche (B-Buchführung)⁽²⁾. Die Hauptrisiken bei den traditionellen Eigenmitteln betreffen die Vollständigkeit, Richtigkeit und Rechtzeitigkeit der der Union bereitgestellten Abgaben.

2.4. Die MwSt.-Eigenmittel sind Beiträge, die sich aus der Anwendung eines einheitlichen Satzes auf die fiktiv harmonisierten MwSt.-Bemessungsgrundlagen der Mitgliedstaaten ergeben (14 077 Millionen Euro, 10,8 % der Einnahmen). Die BNE-Eigenmittel ergeben sich aus der Anwendung eines einheitlichen Satzes auf den Gesamtbetrag des Bruttonationaleinkommens der Mitgliedstaaten (87 258 Millionen Euro, 67,1 % der Einnahmen). Bei diesen Eigenmitteln besteht das größte Risiko für die Ordnungsmäßigkeit darin, dass die zugrunde liegenden Statistiken nicht im Einklang mit den Rechtsvorschriften der Union erstellt oder verarbeitet wurden und infolgedessen von allen Mitgliedstaaten MwSt.- und/oder BNE-Eigenmittel in nicht richtiger Höhe gezahlt werden.

⁽¹⁾ Beschluss 2007/436/EG, Euratom des Rates vom 7. Juni 2007 über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 163 vom 23.6.2007, S. 17) und Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 des Rates vom 22. Mai 2000 zur Durchführung des Beschlusses 2007/436/EG, Euratom über das System der Eigenmittel der Gemeinschaften (ABl. L 130 vom 31.5.2000, S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 105/2009 (ABl. L 36 vom 5.2.2009, S. 1).

⁽²⁾ Im Falle von Zöllen oder Abgaben, die noch nicht entrichtet wurden und für die keine Sicherheit geleistet wurde, oder von Ansprüchen, für die zwar eine Sicherheit geleistet wurde, die aber angefochten werden, können die Mitgliedstaaten die Bereitstellung der entsprechenden Eigenmittel durch Erfassung in dieser gesonderten Buchführung aussetzen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.5. Dem Vereinigten Königreich wird eine Korrektur für Haushaltsungleichgewichte („UK-Korrektur“) gewährt, durch die sich seine Zahlungen an BNE-Eigenmitteln verringern⁽³⁾. Im Zeitraum 2007-2013 kommen Deutschland, die Niederlande, Österreich und Schweden in den Genuss eines ermäßigten MwSt.-Abrufsatzes, und zusätzlich kommt für die Niederlande und Schweden eine Bruttoverringering ihres jährlichen BNE-Beitrags zur Anwendung⁽⁴⁾. Das Hauptrisiko besteht hier darin, dass der Kommission bei diesen Berechnungen Fehler unterlaufen; dies trifft insbesondere auf die komplexen Berechnungen der UK-Korrektur zu.

2.6. Nach Berücksichtigung sämtlicher traditioneller Eigenmittel, MwSt.-Eigenmittel und sonstiger Einnahmen dienen die BNE-Eigenmittel zum Haushaltsausgleich. Die zu niedrige (oder zu hohe) Ausweisung des BNE eines einzelnen Mitgliedstaats hat zwar keinen Einfluss auf die BNE-Eigenmittel als Ganzes, bewirkt jedoch einen Anstieg (bzw. eine Senkung) der Beiträge der übrigen Mitgliedstaaten, bis das Problem behoben wird.

2.7. Zu den Hauptrisiken bei den sonstigen Einnahmen gehören die Verwaltung von Geldbußen durch die Kommission und die Festlegung der Finanzkorrekturen, welche die Kommission in Bezug auf Agrar- und Kohäsionsausgaben verhängt.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

2.8. Der übergreifende Prüfungsansatz des Hofes sowie seine Prüfungsmethodik sind in **Teil 2** von **Anhang 1.1** (Kapitel 1) beschrieben. Im Zusammenhang mit der Prüfung der Einnahmen ist auf folgende besondere Sachverhalte hinzuweisen:

- a) Im Zuge der Prüfung wurde eine Stichprobe von 55 Einziehungsanordnungen⁽⁵⁾ zu Einnahmenvorgängen jeglicher Art auf Kommissionsebene untersucht (siehe **Anhang 2.1**).

⁽³⁾ Artikel 4 des Beschlusses 2007/436/EG. Diese Verringerung belief sich 2011 auf rund 4 Milliarden Euro. Der in **Tabelle 2.1** aufgeführte Betrag in Höhe von 52 Millionen Euro ist durch Wechselkursdifferenzen bedingt.

⁽⁴⁾ Artikel 2 Absätze 4 und 5 des Beschlusses 2007/436/EG. Die in **Tabelle 2.1** ausgewiesene Verringerung des BNE-Beitrags um 1 Million Euro ist durch Wechselkursdifferenzen bedingt.

⁽⁵⁾ Die Einziehungsanordnung ist der Vorgang, mit dem der Anweisungsbefugte eine Forderung der Kommission in ein Verzeichnis aufnimmt, um den geschuldeten Betrag einzuziehen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- b) Die Systembewertung erstreckte sich auf
- i) die Systeme für traditionelle, MwSt.- und BNE-Eigenmittel;
 - ii) die der Berechnung der UK-Korrektur zugrunde liegenden Systeme der Kommission (einschließlich einer Überprüfung der Berechnung des endgültigen Betrags für 2007) ⁽⁶⁾;
 - iii) die Verwaltung von Geldbußen und Zwangsgeldern seitens der Kommission;
 - iv) die Managementerkklärungen der Kommission, insbesondere den Jährlichen Tätigkeitsbericht der Generaldirektion Haushalt (GD BUDG).

Traditionelle Eigenmittel

2.9. Die vom Hof durchgeführte Prüfung der den Rechnungen zugrunde liegenden Vorgänge kann sich nicht auf Einfuhren erstrecken, die nicht angemeldet wurden oder die der zollamtlichen Überwachung entgangen sind.

2.10. Der Hof bewertete die Überwachungs- und Kontrollsysteme in Deutschland, Spanien und Frankreich; aus diesen Mitgliedstaaten stammen mehr als ein Drittel des Gesamtaufkommens an traditionellen Eigenmitteln. Er überprüfte die dort eingesetzten Buchführungssysteme und untersuchte die TEM-Ströme von der Feststellung bis zur Meldung an die Kommission, um angemessene Gewähr dafür zu erlangen, dass die erfassten Beträge genau und vollständig waren. Die Prüfung umfasste die Überprüfung wichtiger Kontrollverfahren im Zusammenhang mit der Anwendung präferenzierter Zollsätze in Frankreich, den Anschreibeverfahren in Deutschland und Spanien sowie den Zolllagerverfahren und der Behandlung von Fracht- und Versicherungskosten in Deutschland, Spanien und Frankreich.

2.11. Darüber hinaus stimmte der Hof die sieben in der in Ziffer 2.8 Buchstabe a genannten Stichprobe enthaltenen Einziehungsanordnungen für traditionelle Eigenmittel mit der entsprechenden Monatsübersicht der betreffenden Mitgliedstaaten ab ⁽⁷⁾.

2.12. Schließlich bewertete der Hof die Überwachungs- und Kontrollsysteme bei der Kommission sowie deren Kontrolltätigkeit in den Mitgliedstaaten, das Verfahren für die Ausbuchung uneinbringlicher Forderungen und das Verfahren für die Weiterverfolgung ihrer eigenen Feststellungen und der früheren Feststellungen des Hofes.

⁽⁶⁾ Siehe Ziffer 2.16 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2010.

⁽⁷⁾ Belgien, Deutschland, Spanien und Niederlande.

MwSt.- und BNE-Eigenmittel

2.13. Die MwSt.- und BNE-Eigenmittel beruhen auf Statistiken, deren zugrunde liegende Vorgänge nicht direkt prüfbar sind. Als Ausgangspunkt der Prüfung diente deshalb der Eingang der von den Mitgliedstaaten berechneten makroökonomischen Aggregate bei der Kommission. Anschließend wurden die Systeme der Kommission zur Verarbeitung der entsprechenden Daten im Hinblick auf die Ermittlung der in die endgültige Haushaltsrechnung aufzunehmenden Beträge bewertet. Die Prüfung des Hofes erstreckte sich somit auf die Aufstellung des Haushaltsplans der EU und auf die Richtigkeit der Beiträge der Mitgliedstaaten.

2.14. Der Hof bewertete die Überwachungs- und Kontrollsysteme der Kommission, die hinreichende Sicherheit dafür liefern sollen, dass diese Eigenmittel korrekt berechnet und erhoben werden. Im Zuge der Prüfung wurde auch beleuchtet, wie die Kommission die MwSt.- und BNE-Vorbehalte verwaltet und die BNE-Aufstellungen in den Mitgliedstaaten überprüft. Der Hof kann sich nicht zur Qualität der MwSt.- und BNE-Daten äußern, welche die Mitgliedstaaten der Kommission übermitteln.

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

2.15. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 2.1** zusammengefasst. Bei der Prüfung seiner Stichprobe von Vorgängen stellte der Hof fest, dass 1,8 % der Vorgänge fehlerbehaftet waren. Der Hof schätzt die wahrscheinlichste Fehlerquote auf 0,8 % ⁽⁸⁾.

2.15. *Siehe Antwort auf Ziffer 2.18.*

Traditionelle Eigenmittel

2.16. Der Hof stellte fest, dass die von der Kommission ausgestellten Einziehungsanordnungen im Allgemeinen den von den Mitgliedstaaten übermittelten Übersichten über die A-Buchführung entsprachen.

MwSt.- und BNE-Eigenmittel

2.17. Im Zuge der Prüfung des Hofes wurden keine Fehler bei der Berechnung der Beiträge der Mitgliedstaaten und ihrer Entrichtung gefunden.

⁽⁸⁾ Der Hof berechnet die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen statistischen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung (der sogenannten wahrscheinlichsten Fehlerquote). Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 0,0 % (untere Fehlergrenze) und 2,4 % (obere Fehlergrenze) liegt.

Sonstige Einnahmen

2.18. Der Hof stellte fest, dass einer der sechs überprüften Vorgänge im Zusammenhang mit den sonstigen Einnahmen einen Fehler aufwies. Der Hof überprüfte die Berechnung einer Finanzkorrektur, welche die Kommission einem Mitgliedstaat im Bereich der Agrarausgaben auferlegt hatte (Titel 6 in **Tabelle 2.1**). Obgleich der Hof die von der Kommission benutzte Methode nicht infrage stellt, ermittelte er einen Fehler in der Anwendung dieser Methode mit dem Ergebnis, dass die Kommission den Verlust für den EU-Haushalt unterbewertete. Die Finanzkorrektur hätte 30 Millionen Euro anstelle der berechneten 21 Millionen Euro betragen müssen ⁽⁹⁾.

WIRKSAMKEIT DER SYSTEME

2.19. Die Ergebnisse der Prüfung von Überwachungs- und Kontrollsystemen durch den Hof sind in **Anhang 2.2** zusammengefasst. Die Systeme wiesen einige Unzulänglichkeiten auf, wie in den nachstehenden Ausführungen dargelegt.

Traditionelle Eigenmittel

2.20. In den besuchten Mitgliedstaaten (siehe Ziffer 2.10) ergab die Prüfung des Hofes Unzulänglichkeiten bei der zollamtlichen Überwachung auf nationaler Ebene, die folgende Aspekte betrafen:

- a) Anwendung der präferenziellen Zollsätze ⁽¹⁰⁾;
- b) Kontrolle und Betriebsprüfungen für Anschreibeverfahren ⁽¹¹⁾;

2.18. Die Kommission begrüßt es, dass der Hof ihre Methode für die Bewertung des Verlustes für den EU-Haushalt nicht in Frage stellt. Grundlage war die Empfehlung des Hofes, wonach die Berechnung des Verlustes besser wäre als die Verwendung einer pauschalen Berichtigung.

Was den vom Hof erwähnten Fall anbelangt, so berechnete der Mitgliedstaat die Fehlerquote auf der Grundlage der von der Kommission akzeptierten Methode und unter Verwendung der damals verfügbaren besten Informationen. Später stellte der Mitgliedstaat zusätzliche und präzisere Informationen zu der risikobehafteten Population zur Verfügung und die Kommission hielt es für gerechtfertigt, diese Informationen zu berücksichtigen, ohne in diesem ziemlich späten Stadium das gesamte Konformitätsverfahren wieder zu eröffnen, um die Fehlerquote erneut zu berechnen.

2.20. Die Kommission wird zu den Feststellungen des Hofes umfassende Folgemaßnahmen treffen und dabei berücksichtigen, dass die Zollkontrollen der Mitgliedstaaten risikogestützt sein sollten.

- a) Im Falle von zwei Einfuhranmeldungen (von insgesamt 50) fand der Hof in den beiden geprüften Dossiers kein Dokument, das die direkte Beförderung der Waren in die EU nachwies.

Diese beiden Fälle, in denen ein Nachweis für die direkte Beförderung fehlt, werden von der Kommission weiter verfolgt, um zu ermitteln, ob finanzielle Folgen zu verzeichnen sind.
- b) Die von den Mitgliedstaaten durchgeführte Risikoanalyse sollte die Verjährungsperiode gebührend berücksichtigen, und in einigen Fällen muss es sich nicht als notwendig erweisen, dass ein Audit des Anschreibeverfahrens alle drei Jahre durchgeführt wird.

⁽⁹⁾ Im Jahr 2006 stellte die Kommission fest, dass ein Mitgliedstaat veraltete Orthobilder benutzt hatte. Die Kommission berechnete eine Fehlerquote von 1,34 %, indem sie irrtümlicherweise Regionen einbezog, die von dem Problem der veralteten Orthobilder nicht betroffen waren. Nach Auffassung des Hofes hätte die korrekte Fehlerquote bei 1,91 % liegen müssen, was einen Unterschied von 9 Millionen Euro bedeutet.

⁽¹⁰⁾ Frankreich.

⁽¹¹⁾ Deutschland und Spanien. Außerdem ergaben die von der Kommission vorgenommenen Kontrollen der Anschreibeverfahren Systemmängel bei 11 der 21 im Jahr 2011 überprüften Mitgliedstaaten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- c) Betriebsprüfungen für Zolllagerverfahren ⁽¹²⁾;
- d) Risikoanalyse zum Zeitpunkt der Einfuhr ⁽¹³⁾;
- e) Behandlung von Fracht- und Versicherungskosten ⁽¹⁴⁾.

Eine nur bedingt wirksame zollamtliche Überwachung auf nationaler Ebene erhöht das Risiko, dass traditionelle Eigenmittel in falscher Höhe erhoben werden.

2.21. In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010 führte der Hof aus, dass bei der Übersicht über die A-Buchführung eines Mitgliedstaats ⁽¹⁵⁾ der gemeldete Betrag an traditionellen Eigenmitteln nicht mit den zugrunde liegenden Buchführungsaufzeichnungen abgestimmt werden konnte. Der jährliche Tätigkeitsbericht der GD BUDG für 2011 enthält nunmehr einen Vorbehalt hinsichtlich der Zuverlässigkeit der Buchführungsdaten dieses Mitgliedstaats.

2.22. Der Hof stellte fest, dass mehrere Feststellungen des Hofes und der Kommission aus früheren Jahren von diesen immer wieder vorgebracht werden, ohne dass die betreffenden Mitgliedstaaten entsprechende Abhilfemaßnahmen getroffen haben (vgl. beispielsweise die Feststellungen im Sonderbericht Nr. 1/2010 ⁽¹⁶⁾ des Hofes „Werden die vereinfachten Zollverfahren für Einfuhren wirksam kontrolliert?“).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- c) Die von den Mitgliedstaaten durchgeführte Risikoanalyse sollte die Verjährungsperiode gebührend berücksichtigen, und in einigen Fällen muss es sich nicht als notwendig erweisen, dass ein Audit des Zolllagerverfahrens alle drei Jahre durchgeführt wird.
- d) Die Kommission wird zu dieser Feststellung gemeinsam mit den betroffenen Mitgliedstaaten Folgemaßnahmen treffen.
- e) Die Kommission wird die Einzelfälle gemeinsam mit den betroffenen Mitgliedstaaten verfolgen, um zu ermitteln, ob finanzielle Folgen zu verzeichnen sind.

2.21. Die GD Budget hat auf der Grundlage von drei aufeinanderfolgenden Kommissionskontrollen und von Feststellungen des Hofes den Vorbehalt formuliert, der die Zuverlässigkeit der Abfertigungs- und Buchführungsverfahren dieses Mitgliedstaats im Bereich der TEM betrifft.

Abhilfemaßnahmen werden getroffen. Der Mitgliedstaat legte Ende November 2011 einen Aktionsplan vor, in dem die zu treffenden Berichtigungsmaßnahmen aufgeführt sind. Der Plan enthält kurzfristige (2012), mittelfristige (2012-2013) und langfristige Ziele (2013-2014 und Folgejahre). Die Kommission überwacht die Umsetzung des Plans. In der ersten Phase wird ein externes Audit des Buchführungssystems durchgeführt.

2.22. Zu den Feststellungen des Hofes und der Kommission werden umfassende Folgemaßnahmen getroffen. Die Mitgliedstaaten dürften einige Zeit benötigen, um ihre Systeme zu verbessern, insbesondere wenn Uneinigkeiten verzeichnet werden oder systematische und strukturelle Änderungen gefordert werden. Die Kommissionsdienststellen nutzen alle ihnen zur Verfügung stehenden Mittel, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten auf die Feststellungen in zufriedenstellender Art und Weise eingehen; gegebenenfalls fordern sie auch einen betroffenen Mitgliedstaat auf, für die Einziehung von zu wenig gezahlten Eigenmitteln zu sorgen. Dies kann auch die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren einschließen, wenn klar ersichtlich ist, dass die EU-Zollvorschriften nicht eingehalten werden. In den letzten Jahren hat die Kommission vereinfachte Verfahren, Zollkontrollstrategien und Anschreibungsverfahren geprüft. Ein thematischer Bericht über die Zollkontrollstrategie wurde dem Beratenden Ausschuss für Eigenmittel im Jahr 2011 vorgelegt. Ein thematischer Bericht über das Anschreibungsverfahren wird im Jahr 2012 vorgelegt.

⁽¹²⁾ Spanien und Frankreich.

⁽¹³⁾ Deutschland und Frankreich.

⁽¹⁴⁾ Spanien und Frankreich.

⁽¹⁵⁾ Belgien, Ziffer 2.15.

⁽¹⁶⁾ Siehe Website des Hofes: <http://eca.europa.eu>.

MwSt.-Eigenmittel

2.23. Ein Vorbehalt ist ein Instrument, mit dem für ein strittiges Element in einer von einem Mitgliedstaat übermittelten MwSt.-Übersicht die Möglichkeit einer Berichtigung nach Ablauf der in den Rechtsvorschriften festgelegten Vierjahresfrist offengehalten werden kann. Vorbehalte sind damit Teil des internen Kontrollprozesses. Kommission und Mitgliedstaaten sollten allerdings bemüht sein, strittige Elemente baldmöglichst aus der Welt zu schaffen.

2.24. Im Jahr 2011 machte die Kommission 46 Vorbehalte geltend und hob 42 Vorbehalte auf. Angaben der Kommission zufolge bestand der diesbezügliche Nettoeffekt in einem Rückgang der MwSt.-Eigenmittel um rund 88 Millionen Euro⁽¹⁷⁾. Am Jahresende bestanden insgesamt 156 Vorbehalte (siehe **Tabelle 2.2**). 51 der von der Kommission geltend gemachten Vorbehalte betreffen Verstöße gegen die MwSt.-Vorschriften. Derartige Vorbehalte können erst dann aufgehoben werden, wenn das Vertragsverletzungsverfahren abgeschlossen und die Auswirkungen auf die MwSt.-Bemessungsgrundlage für die betroffenen Jahre ermittelt wurden.

2.25. Die Kommission ist weiterhin um Aufhebung der seit Langem bestehenden MwSt.-Vorbehalte bemüht. Nach der Definition des Hofes gelten als seit Langem bestehende Vorbehalte diejenigen Vorbehalte, die ein mindestens 10 Jahre zurückliegendes Jahr betreffen, d. h. die Ende 2011 noch immer bestehenden Vorbehalte, die 2002 und die Vorjahre betreffen. Zum Jahresende waren 15 solcher Vorbehalte, darunter Vorbehalte, die auf 1995 zurückgehen, noch immer in Kraft (gegenüber 16 Ende 2010) (siehe Ziffer 2.23 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2010).

2.24. *Die in diesem Bericht herangezogenen Zahlen weichen von den Zahlen geringfügig ab, welche die Kommission in dem entsprechenden Anhang zu ihren Jahresabschlüssen verwendet. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Hof und Kommission etwas voneinander abweichende Methoden benutzen, um über noch bestehende Vorbehalte Bilanz zu ziehen. Der Hof verwendet das Datum der Zustellung; die Kommission verwendet den Zeitpunkt, zu dem die gemeinsamen internen Verwaltungsverfahren abgeschlossen sind.*

2.25. *Die Häufigkeit der Konsultationen mit den Mitgliedstaaten wird ständig verbessert. Ferner werden die Ebenen der Kooperation zwischen Kommission und Mitgliedstaaten erweitert. Der Anteil der Vorbehalte, die gemäß der Definition des Hofes seit langem bestehen, verringert sich weiterhin — jetzt liegt er bei weniger als 10 % an den gesamten Vorbehalten. Auch bei einer verstärkten Kooperation werden immer einige seit langem bestehende Vorbehalte weiter bestehen, da bei einigen Vorbehalten viele Aspekte, einschließlich Grundsatzfragen, zu untersuchen sind, und da bei manchen Vorbehalten mehr als nur ein Versuch für eine Lösung unternommen werden muss. Die Definition des Hofes für seit langem bestehende Vorbehalte birgt die Gefahr in sich, die Zeit überzubewerten, die zur Lösung der Vorbehalte benötigt wird. Von den neuen Vorbehalten, die die Kommission im Jahr 2011 formuliert hat, deckten 75 % das Jahr 2007; gemäß der Definition des Hofes bezüglich der seit langem bestehenden Vorbehalte handelt es sich also um Vorbehalte, die bereits fast halb so lang bestehen.*

⁽¹⁷⁾ Der Saldo entspricht einem Anstieg von 8 Millionen Euro und einem Rückgang von 96 Millionen Euro.

Tabelle 2.2 — MwSt.-Vorbehalte zum 31. Dezember 2011

Mitgliedstaat	Anzahl der zum 31.12.2010 bestehenden Vorbehalte	Im Jahr 2011 geltend gemachte Vorbehalte	Im Jahr 2011 aufgehobene Vorbehalte	Anzahl der zum 31.12.2011 bestehenden Vorbehalte	Am längsten zurückliegenden Jahr, auf das sich die Vorbehalte beziehen
Belgien	0	1	0	1	2007
Bulgarien	2	5	1	6	2007
Tschechische Republik	8	9	4	13	2004
Dänemark	9	2	3	8	2005
Deutschland	1	5	0	6	2003
Estland	9	1	0	10	2004
Irland	10	2	7	5	1998
Griechenland	7	0	0	7	1999
Spanien	1	2	0	3	2003
Frankreich	6	1	0	7	2001
Italien	8	2	3	7	1995
Zypern	6	0	2	4	2004
Lettland	6	0	1	5	2004
Litauen	2	0	0	2	2005
Luxemburg	2	0	2	0	
Ungarn	4	0	0	4	2004
Malta	10	0	0	10	2004
Niederlande	8	6	5	9	2004
Österreich	6	0	0	6	2002
Polen	6	0	1	5	2004
Portugal	14	0	9	5	2003
Rumänien	0	5	1	4	2007
Slowenien	0	0	0	0	
Slowakei	0	0	0	0	
Finnland	8	3	1	10	1995
Schweden	10	2	1	11	1995
Vereinigtes Königreich	9	0	1	8	1998
INSGESAMT	152	46	42	156	

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

BNE-Eigenmittel

Allgemeine und spezifische Vorbehalte

2.26. Ende 2011 bestanden allgemeine Vorbehalte⁽¹⁸⁾ zu den BNE-Daten der EU-15-Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2002-2007, zu den BNE-Daten der EU-10-Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2004-2007 sowie zu den BNE-Daten von Bulgarien und Rumänien für 2007.

2.27. Anfang 2011 bestanden vier spezifische BSP-Vorbehalte⁽¹⁹⁾, die sich auf den Zeitraum 1995-2001 bezogen. Die Kommission hob in der Folge zwei Vorbehalte bezüglich des Vereinigten Königreichs auf, wodurch sich die verbleibende Zahl der Vorbehalte Ende 2011 auf zwei⁽²⁰⁾ verringert.

Überprüfung der BNE-Aufstellungen

2.28. Auf der Grundlage der von Eurostat vorgenommenen Überprüfung der BNE-Aufstellungen nahm der BNE-Ausschuss die Bewertungsberichte zu den EU-25-Mitgliedstaaten im Juli und Oktober 2011 an. Bis Ende Januar 2012 wurden keine allgemeinen Vorbehalte im Hinblick auf die BNE-Daten für den Zeitraum ab 2002 aufgehoben und spezifische Vorbehalte geltend gemacht (siehe Ziffer 2.29 und Ziffer 2.41 vierter Spiegelstrich des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2010).

2.26. Wie der Hof unter Ziffer 2.28 feststellt, hat sich die Lage bis Januar 2012 erheblich verändert, als allgemeine Vorbehalte nur noch für Bulgarien und Rumänien weiter bestanden.

2.27. Die Kommission macht Fortschritte, indem sie mit den beiden Ländern zusammenarbeitet, für die noch BNE-Vorbehalte für den Zeitraum 1995-2001 bestehen (1 für Griechenland und 1 für das Vereinigte Königreich Ende 2011), sodass diese Vorbehalte aufgehoben werden können.

2.28. Auf der Grundlage der Schlussfolgerungen, die auf den beiden Sitzungen des BNE-Ausschusses in der zweiten Jahreshälfte 2011 gezogen worden sind, wurden die Arbeiten bis zum Jahresende fortgesetzt, indem die spezifischen Vorbehalte, die benötigt wurden, um die bestehenden allgemeinen Vorbehalte zu ersetzen, ermittelt und präzise abgegrenzt wurden. Die administrativen Maßnahmen, die notwendig waren, um jedem der 25 Mitgliedstaaten gleichzeitig eine offizielle Bestätigung über das Aufheben der allgemeinen Vorbehalte und über die ihn betreffenden geltend gemachten spezifischen Vorbehalte zu übermitteln, wurden Anfang 2012 abgeschlossen.

⁽¹⁸⁾ Gemäß Artikel 10 Absatz 7 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1150/2000 in geänderter Fassung werden nach dem 30. September des vierten auf ein bestimmtes Haushaltsjahr folgenden Jahres die etwaigen Änderungen des BSP/BNE, außer bei den vor diesem Termin von der Kommission oder den Mitgliedstaaten mitgeteilten Punkten, nicht mehr berücksichtigt. Diese Punkte werden als Vorbehalte bezeichnet. Ein allgemeiner Vorbehalt erstreckt sich auf sämtliche Daten eines Mitgliedstaats.

⁽¹⁹⁾ Ein spezifischer Vorbehalt bezieht sich auf einzelne Bestandteile des BNE (bis 2001 BSP, danach BNE) wie die Bruttowertschöpfung ausgewählter Wirtschaftsbereiche, die Konsumausgaben oder den Bruttobetriebsüberschuss und das Bruttoselbstständigeneinkommen.

⁽²⁰⁾ Diese verbleibenden Vorbehalte betreffen Griechenland und das Vereinigte Königreich und beziehen sich hauptsächlich auf Fragen der Methodik und Statistikerstellung.

Sonstige Einnahmen: Geldbußen und Zwangsgelder

Einziehungsverfahren

2.29. Gemäß den Durchführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung⁽²¹⁾ sollte die Kommission das Einziehungsverfahren für Forderungen mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln einleiten, wenn der Schuldner am Fälligkeitstag zur Deckung des vollen Betrages weder vorläufige Zahlungen noch eine Sicherheit geleistet hat. Am Ende des Jahres 2011 war bei etwa 2 %⁽²²⁾ der noch ausstehenden Geldbußen nach dem Fälligkeitstag weder eine vorläufige Zahlung erfolgt noch eine Sicherheit geleistet worden.

2.30. Der Hof untersuchte eine Stichprobe von 14 Geldbußen und stellte fest, dass die Kommission in acht Fällen nicht alle für das Einziehungsverfahren zur Verfügung stehenden Mittel genutzt hatte.

2.31. All diese Fälle betrafen Schuldner, die sich Aussagen der Kommission zufolge in einer prekären finanziellen Lage befanden. In ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht für 2011 führt die GD BUDG an, dass sie kein Einziehungsverfahren einleitet, wenn ihrer Ansicht nach die finanziellen Interessen der Union besser durch einen zu verhandelnden Tilgungsplan geschützt werden können. Die Kommission schlägt derzeit eine Änderung der Durchführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung vor, um diese Vorgehensweise „unter außergewöhnlichen Umständen“ zu gestatten.

2.29. Eine Zwangseinziehung um jeden Preis könnte schwerwiegende Folgen haben, und sie könnte Unternehmen, gegen die Geldbußen verhängt werden, in den Untergang treiben oder ihren Konkurs bewirken. Die Kommission versucht, ihre Geldbußen zu decken, indem sie mit den Unternehmen Verhandlungen führt, um die Geldbuße entweder über regelmäßige Teilzahlungen oder über Sicherheiten zu erlangen.

Aufgrund solcher Verhandlungen kann ein Teil der nicht gedeckten Geldbußen (inklusive Verzugszinsen), die gegen Unternehmen in einer prekären finanziellen Lage verhängt worden sind, erhoben oder über eine Sicherheit gedeckt werden, und ein über finanzielle Sicherheiten abgedeckter Tilgungsplan kann unter den geltenden Regeln vereinbart werden (siehe Ziffer 2.32). Einige Geldbußen können jedoch nicht erhoben werden, da sie gegen Unternehmen in Konkurs, in einer prekären finanziellen Lage oder mit Sitz außerhalb der Union verhängt worden sind.

2.30. Was die vom Hof erwähnten 8 Fälle anbelangt, so ist die Kommission der Ansicht, dass die Geldbußen entweder Fälle betreffen, in denen Interimsmaßnahmen laufen oder Anträge auf Herabsetzung der Geldbuße (Paragraph 35 der Leitlinien aus dem Jahr 2006 betreffend Geldbußen) bearbeitet werden, und/oder Fälle, in denen die Zwangseinziehung zur sofortigen Insolvenz des betreffenden Unternehmens geführt hätte, wobei die Kommission, da sie kein vorrangiger Gläubiger ist, die Geldbuße nicht erhalten hätte.

Diese Beispiele zeigen, dass die Kommission im Zusammenhang mit Schuldnern in einer prekären finanziellen Lage immer versucht, die Deckung von Geldbußen zu erlangen, indem sie mit den Unternehmen verhandelt, um die Erhebung der Geldbuße sicherzustellen.

⁽²¹⁾ Artikel 84, 85 und 85a der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2342/2002 der Kommission vom 23. Dezember 2002 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (Abl. L 357 vom 31.12.2002, S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 478/2007 (Abl. L 111 vom 28.4.2007, S. 13).

⁽²²⁾ Rund 240 Millionen von insgesamt 13 Milliarden Euro.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Mindestbonitätsbewertung für Finanzinstitute, die Sicherheiten leisten

2.32. Gemäß Artikel 28a der Haushaltsordnung⁽²³⁾ ist die Sicherung der Vermögenswerte ein Managementziel der Kommission. Damit gewährleistet ist, dass die Sicherheiten zur Deckung der Geldbußen gesichert sind, gibt die Kommission für Finanzinstitute, die Sicherheiten stellen, eine erforderliche Mindestbonitätsbewertung vor. Der Hof deckte Fälle auf, in denen diese Vorgaben nicht erfüllt wurden.

2.33. Am 13. Mai 2011 lockerte die Kommission die Bedingungen für derartige Sicherheiten, um den verschlechterten Marktbedingungen Rechnung zu tragen. Der Hof deckte Fälle auf, in denen selbst diese neuen Bedingungen nicht erfüllt wurden.

2.34. Angesichts der derzeitigen Lage des Bankensektors weist die Kommission im Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD BUDG darauf hin, dass sie ihre Risikomanagementpolitik derzeit einer Überprüfung unterzieht.

2.32-2.35. Die Kommission ist der Ansicht, dass es in einer sehr begrenzten Anzahl von Fällen unmöglich war, Sicherheiten zu erhalten, welche die geltenden Anforderungen respektieren, da die finanziellen Rahmenbedingungen ständig schlechter werden.

2.33-2.34. Angesichts der gegenwärtigen Rahmenbedingungen des europäischen Finanzsektors ist es unabdingbar, dass die Kommission ihre Risikomanagementpolitik im Bereich der Sicherheiten für ausstehende Geldbußen regelmäßig überprüft. In der Tat sind die meisten größeren Banken von allen drei großen Ratingagenturen herabgestuft worden und haben ihr akzeptables Rating verloren. In den meisten Mitgliedstaaten ist es nicht mehr möglich, eine Bank mit einem akzeptablen Rating zu finden. Daher ist es beispielsweise für kleine und mittlere Unternehmen sehr schwierig geworden, eine solche Sicherheit zu erhalten. Wegen der Marktkonditionen war die Kommission gezwungen, die Anforderungen für die Sicherheiten am 13. Mai 2011 zu überprüfen.

In den Beispielen, die der Hof angeführt hat, waren die betreffenden Sicherheiten mit der geltenden Risikopolitik vereinbar, als sie von der Kommission akzeptiert wurden. Sicherheitsgeber wurden später herabgestuft. Angesichts der wenigen Banken, welche die Marktkriterien noch erfüllen, sah sich die Kommission erneut gezwungen, ihre Risikopolitik für Banksicherheiten im Juni 2012 erneut zu überprüfen. Unter Berücksichtigung der Entwicklung der Finanzmärkte gewährleistet der neue Beschluss auch eine ausreichende Diversifizierung des Risikos der Kommission gegenüber den einzelnen Sicherheitsgebern.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**Schlussfolgerungen**

2.35. Auf der Grundlage seiner Prüfungen⁽²⁴⁾ gelangt der Hof für das am 31. Dezember 2011 endende Haushaltsjahr zu der Schlussfolgerung, dass

- a) die Erklärungen und Zahlungen der Mitgliedstaaten im Bereich der traditionellen Eigenmittel,

⁽²³⁾ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 248 vom 16.9.2002, S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1081/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 311 vom 26.11.2010, S. 9).

⁽²⁴⁾ Aus den in den Ziffern 2.13 und 2.14 dargelegten Gründen umfasst diese Schlussfolgerung keine Beurteilung der Qualität der MwSt.- oder BNE-Daten, die der Kommission von den Mitgliedstaaten übermittelt wurden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- b) die von der Kommission vorgenommene Berechnung der Beiträge der Mitgliedstaaten anhand der von den Mitgliedstaaten übermittelten MwSt.- und BNE-Angaben,
- c) die Berechnung der UK-Korrektur und
- d) die sonstigen Einnahmen

nicht in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind.

2.36. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die untersuchten Überwachungs- und Kontrollsysteme im Bereich der Einnahmen wirksam sind. Der Hof macht allerdings auf folgende Sachverhalte aufmerksam:

- a) Die Prüfungen des Hofes ergaben Schwachstellen im Hinblick auf die zollamtliche Überwachung auf nationaler Ebene (siehe Ziffer 2.20). Der Hof gelangt zu der Schlussfolgerung, dass die Überwachungs- und Kontrollsysteme der geprüften Mitgliedstaaten die Vollständigkeit und Richtigkeit der erfassten traditionellen Eigenmittel nur bedingt wirksam gewährleisten.
- b) In Verbindung mit den MwSt.-Eigenmitteln gibt es noch immer Vorbehalte, die seit langer Zeit bestehen (siehe Ziffer 2.25).
- c) Ende 2011 hatte die Kommission die allgemeinen BNE-Vorbehalte zu den EU-25-Mitgliedstaaten für den Zeitraum ab 2002 noch immer nicht aufgehoben und spezifische Vorbehalte geltend gemacht (siehe Ziffer 2.28).
- d) Ende 2011 hatte die Kommission die verbleibenden zwei spezifischen BSP-Vorbehalte zum Zeitraum 1995-2001 noch nicht aufgehoben (siehe Ziffer 2.27).
- e) Der Hof nimmt die Gründe zur Kenntnis, die dafür sprechen, nicht in allen Fällen ein Einziehungsverfahren einzuleiten (siehe Ziffer 2.31). Die Kommission schlägt derzeit vor, die Durchführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung zu ändern, um diese Vorgehensweise „unter außergewöhnlichen Umständen“ zu gestatten.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.36.

a) Die Kommission wird gemeinsam mit den betroffenen Mitgliedstaaten Folgemaßnahmen zu den Feststellungen des Hofes treffen.

b) Die gemäß der Definition des Hofes seit langem bestehenden Vorbehalte verringern sich weiterhin (Verringerung ihrer Anzahl und ihres Anteils); gegenwärtig sind es weniger als 10 % der gesamten Vorbehalte. Es werden immer einige seit langem bestehende Vorbehalte weiter bestehen, da es viele Aspekte geben kann, die von den Mitgliedstaaten geprüft werden müssen und für die Lösungsmaßnahmen zu treffen sind.

Die Häufigkeit der Konsultationen mit den Mitgliedstaaten wird ständig verbessert. Ferner werden die Ebenen der Kooperation zwischen Kommission und Mitgliedstaaten erweitert.

c) Die administrativen Maßnahmen, die notwendig waren, um jedem der 25 Mitgliedstaaten gleichzeitig eine offizielle Bestätigung über das Aufheben der allgemeinen Vorbehalte und über die ihn betreffenden geltend gemachten spezifischen Vorbehalte zu übermitteln, wurden Anfang 2012 abgeschlossen.

d) Die Kommission macht Fortschritte, indem sie mit den beiden Ländern zusammenarbeitet, für die noch BNE-Vorbehalte für den Zeitraum 1995-2001 bestehen (1 für Griechenland und 1 für das Vereinigte Königreich Ende 2011), sodass diese Vorbehalte aufgehoben werden können.

e) Die Kommission versucht immer, die beste Deckung für eine angefochtene Geldbuße zu erlangen (über eine vorläufige Zahlung oder eine Sicherheit). Aber in einigen Fällen, in denen sich das Unternehmen, gegen das eine Geldbuße verhängt wurde, in einer prekären finanziellen Lage befindet, können sich die Verhandlungen über diese Deckung lange hinziehen und weitere Akteure involvieren (Gesellschafter, Muttergesellschaften oder Banken). Eine neue Vorschrift, die in Ausnahmefällen einen Zahlungsaufschub ohne Sicherheit einräumt, wird es ermöglichen, einen Teil einer Geldbuße auch dann zu erheben, wenn das Unternehmen keine Banksicherheit erhalten kann.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- f) Die Kommission überprüft derzeit ihre Risikomanagementpolitik im Zusammenhang mit der Zuverlässigkeit der Sicherheiten zur Deckung ausstehender Geldbußen und Zwangsgelder, um der Situation im Bankensektor Rechnung zu tragen (siehe Ziffer 2.34).

Empfehlungen

2.37. **Anhang 2.3** zeigt das Ergebnis der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung seiner in früheren Jahresberichten (2008 und 2009) ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden. Hierzu ist Folgendes anzumerken:

- a) In seinen früheren Jahresberichten (beispielsweise in Ziffer 4.14 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2008 und in Ziffer 2.20 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2009) stellte der Hof fest, dass er nach wie vor auf Probleme im Zusammenhang mit der Anwendung der B-Buchführung stößt. Im Jahr 2011 traf die Kommission bei ihren Kontrollen noch immer auf derartige Probleme.
- b) Im Hinblick auf die BNE-Eigenmittel empfahl der Hof (beispielsweise in Ziffer 2.38 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2009), dass die Kommission i) den Umfang der Begutachtung, die sie bei der Bewertung der BNE-Angaben der Mitgliedstaaten abgibt, klarstellen und ii) ihre Bewertung der von den nationalen Statistikämtern (NSÁ) zur Erstellung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen eingesetzten Überwachungs- und Kontrollsysteme berücksichtigen sollte. Diese Empfehlungen wurden von der Kommission bei ihrer Bewertung der BNE-Daten der EU-25-Mitgliedstaaten nicht umgesetzt (siehe Ziffer 2.28).

- f) Die Risikomanagementpolitik ist überprüft und angepasst worden, um das gegenwärtige wirtschaftliche und finanzielle Umfeld zu berücksichtigen; gleichzeitig soll sichergestellt werden, dass das Niveau der Sicherheiten für Vermögenswerte sehr hoch bleibt. Bonitätseinstufungen werden für die Bewertung des Risikos herangezogen, aber werden nicht ausschließlich verwendet, oder ohne Berücksichtigung anderer Kriterien für Risikomanagementbeschlüsse.

2.37.

- a) Die Kommission prüft bei ihren Kontrollbesuchen jedes Jahr die B-Buchführung. Die B-Buchführung, in die Schulden aufgenommen werden, für die keine Sicherheit geleistet worden ist und/oder die angefochten werden, enthält Aspekte, die zu Problemen führen können. Daher prüfen die Kommissionsdienststellen jedes Jahr diese Buchführung. Es sollte jedoch zur Kenntnis genommen werden, dass die B-Buchführung in den meisten Mitgliedstaaten informativ ist, deshalb verringert sich die Zahl der in die B-Buchführung nicht ordnungsgemäß aufgenommenen Beträge. Die meisten Feststellungen der Kommission beziehen sich auf die finanzielle Haftung des Mitgliedstaats, wenn beispielsweise ein Betrag nicht eingezogen werden kann (und abgeschrieben wird) oder wenn eine Schuld wegen eines Verwaltungsfehlers aufgehoben wird. In diesen Fällen steht die Verwaltung der B-Buchführung nicht zur Diskussion.
- b) Die Kommission ist der Ansicht, dass das von ihr angewandte Konzept (Prüfungen der Papierfassungen der BNE-Fragebögen, Überprüfung der BNE-Aufstellungen unter Verwendung des GIAQ-Bogens und ergänzt durch eine direkte Überprüfung) für eine definitive Bewertung des BNE der Mitgliedstaaten angemessen ist. In diesem Zusammenhang haben die Überwachungs- und Kontrollsysteme rein organisatorischen Charakter und ermöglichen keine spezifische Aussage zur Zuverlässigkeit der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, die sich vor allem auf die verwendeten statistischen Quellen und Methoden stützt. Aber die Überwachungs- und Kontrollsysteme können dazu beitragen, die Fehlerisiken in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zu verringern. Die Kommission wird sich weiterhin bemühen, Leitlinien für die Überwachungs- und Kontrollsysteme zu entwickeln, die bei der Ausarbeitung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen durch die Mitgliedstaaten maßgebend sein können, dabei wird sie die Bemerkungen des Hofes berücksichtigen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

2.38. Aufgrund dieser Analyse sowie der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2011 empfiehlt der Hof der Kommission Folgendes:

- **Empfehlung 1:** Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten anhalten, die zollamtliche Überwachung zu verstärken, damit die maximale Erhebung von traditionellen Eigenmitteln sichergestellt ist.
- **Empfehlung 2:** Die Kommission sollte sich weiterhin darum bemühen, dass die B-Buchführung sachgerecht geführt wird und mit den Rechnungsführungssystemen gewährleistet ist, dass die Übersichten über die A-Buchführung der Mitgliedstaaten nachweislich vollständig und korrekt sind.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

2.38.

Die Kommission wird weiterhin prüfen, ob die Mitgliedstaaten angemessene Kontrollrahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der EU im Bereich der traditionellen Eigenmittel eingerichtet haben.

Die Kommission wird weiterhin prüfen, ob die B-Buchführung sachgerecht geführt wird und ob mit den Rechnungsführungssystemen gewährleistet wird, dass die Übersichten über die A-Buchführung der Mitgliedstaaten vollständig und korrekt sind.

ANHANG 2.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON EINNAHMENVORGÄNGEN

2011				2010	2009	2008
TEM	MwSt./BNE, Korrekturen gemäß Haushaltstitel 1	Sonstige Einnahmen	Insgesamt			

GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE

Vorgänge insgesamt (<i>davon</i>):	7	42	6	55	55	62	60
Einziehungsanordnungen	7	42	6	55	55	62	60

ERGEBNISSE DER PRÜFUNGEN ⁽¹⁾ ⁽²⁾

Anteil (Anzahl) der geprüften Vorgänge, die

nicht fehlerbehaftet waren	100 %	(7)	100 %	(42)	83 %	(5)	98 %	(54)	100 %	95 %	100 %
mit einem oder mehreren Fehlern behaftet waren	0 %	(0)	0 %	(0)	17 %	(1)	2 %	(1)	0 %	5 %	0 %

GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER

Wahrscheinlichste Fehlerquote	0,8 %
Obere Fehlergrenze	2,4 %
Untere Fehlergrenze	0,0 %

⁽¹⁾ Zur besseren Darstellung von Bereichen mit unterschiedlichen Risikoprofilen innerhalb des Themenkreises wurde die Stichprobe in Segmente unterteilt.

⁽²⁾ Die Zahlen in Klammern entsprechen der tatsächlichen Anzahl der Vorgänge.

ANHANG 2.2

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON SYSTEMEN IM BEREICH EINNAHMEN

Bewertung der untersuchten Systeme

Betroffenes System	Kontrollen der Kommission in den Mitgliedstaaten	Berechnung / Kontrollen nach Aktenlage und Verwaltung der Einnahmen seitens der Kommission	Verwaltung der Vorbehalte durch die Kommission	Wichtigste interne Kontrollen in den geprüften Mitgliedstaaten	Gesamtbewertung
TEM	Wirksam	Wirksam	n. z.	Bedingt wirksam	Wirksam
MwSt./BNE	Wirksam	Wirksam	Wirksam	n. z.	Wirksam
UK-Korrektur	n. z.	Wirksam	n. z.	n. z.	Wirksam
Geldbußen und Zwangsgelder	n. z.	Wirksam	n. z.	n. z.	Wirksam

ANHANG 2.3

STAND DER WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN ZU DEN EINNAHMEN

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof	Antwort der Kommission
2009	<p>In Bezug auf die BNE-Eigenmittel empfahl der Hof (in Ziffer 2.38 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2009), dass die Kommission</p> <p>i) den Umfang der Begutachtung, die sie bei der Bewertung der BNE-Angaben der Mitgliedstaaten abgibt, klarstellen sollte;</p> <p>ii) ihre Bewertung der von den nationalen Statistikämtern (NSÄ) zur Erstellung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen eingesetzten Überwachungs- und Kontrollsysteme berücksichtigen sollte.</p>	<p>i) In ihren Berichten zu den EU-25-Mitgliedstaaten nahm die Kommission eine Bewertung der Qualität der BNE-Daten und ihrer Übereinstimmung mit dem ESVG 95 vor, ohne den Umfang und die Ziele der von Eurostat durchgeführten Überprüfungsarbeit, deren Ergebnisse die Gesamtschlussfolgerung untermauerten, klarzustellen.</p> <p>ii) Da Eurostat 2011 noch immer keine Leitlinien angenommen hat, in denen die besten Verfahren für das Funktionieren der zur Erstellung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen eingesetzten Überwachungs- und Kontrollsysteme dargelegt sind, konnte nach Ansicht des Hofes deren Bewertung im Zusammenhang mit der endgültigen Bewertung zu den BNE-Daten der EU-25-Mitgliedstaaten nicht sachgerecht vorgenommen werden.</p>	<p>Die Kommission ist der Ansicht, dass das von ihr angewandte Konzept (Prüfungen der Papierfassungen der BNE-Fragebögen, Überprüfung der BNE-Aufstellungen unter Verwendung des GIAQ-Bogens und ergänzt durch eine direkte Überprüfung) für eine definitive Bewertung des BNE der Mitgliedstaaten angemessen ist. In diesem Zusammenhang haben die Überwachungs- und Kontrollsysteme rein organisatorischen Charakter und ermöglichen keine spezifische Aussage zur Zuverlässigkeit der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, die sich vor allem auf die verwendeten statistischen Quellen und Methoden stützt. Aber die Überwachungs- und Kontrollsysteme können dazu beitragen, die Fehlerrisiken in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen zu verringern. Die Kommission wird sich weiterhin bemühen, Leitlinien für die Überwachungs- und Kontrollsysteme zu entwickeln, die bei der Ausarbeitung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen durch die Mitgliedstaaten maßgebend sein können, dabei wird sie die Bemerkungen des Hofes berücksichtigen.</p>
2009 und 2008	<p>Der Hof hat wiederholt Unzulänglichkeiten im Zusammenhang mit der B-Buchführung festgestellt (beispielsweise in Ziffer 2.20 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2009 und in Ziffer 4.14 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2008).</p>	<p>Die Kommission untersucht die B-Buchführung jedes Jahr und stößt immer wieder auf Unzulänglichkeiten.</p>	<p>Während ihrer Kontrollbesuche prüft die Kommission jedes Jahr die B-Buchführung. Sie wird auch in Zukunft so vorgehen.</p>

KAPITEL 3

Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	3.1-3.9
Besondere Merkmale des Politikbereichs	3.2-3.8
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	3.9
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	3.10-3.13
Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen (Cross-Compliance-Verpflichtungen)	3.13
Wirksamkeit der Systeme	3.14-3.41
Systeme der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	3.14-3.24
Verwaltungs- und Kontrollverfahren zur Gewährleistung ordnungsgemäßer Zahlungen, einschließlich der Qualität der Datenbanken	3.18-3.22
Kontrollsysteme auf der Grundlage physischer Vor-Ort-Kontrollen	3.23
Verfahren zur Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge	3.24
Überwachungssystem der Kommission und Managementerklärung	3.25-3.41
Bewertung des ordnungsgemäßen Funktionierens der Verwaltungs- und Kontrollsysteme durch die Kommission	3.27-3.39
Managementerklärung der GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung — Jährlicher Tätigkeitsbericht	3.40-3.41
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	3.42-3.45
Schlussfolgerungen	3.42-3.43
Empfehlungen	3.44-3.45

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

EINLEITUNG

3.1. Dieses Kapitel enthält die spezifische Beurteilung des Hofes zur Marktstützung und zu den Direktzahlungen im Bereich Landwirtschaft, der zum Politikbereich 05 — Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums — gehört. Wichtige Informationen zu den abgedeckten Tätigkeiten und den Ausgaben im Haushaltsjahr 2011 sind **Tabelle 3.1** zu entnehmen.

3.1. Die in **Tabelle 3.1** genannten Verwaltungsausgaben beinhalten auch Ausgaben für Nicht-EGFL-Tätigkeiten. Von den gesamten Verwaltungsausgaben (Kapitel 05 01) in Höhe von 133,7 Mio. EUR wird eine Haushaltslinie (05 01 04 01) mit Zahlungen in Höhe von 7,7 Mio. EUR aus dem EGFL finanziert.

Tabelle 3.1 — Landwirtschaft: Marktstützung und Direktzahlungen — wichtige Informationen 2011

(Millionen Euro)

Haushaltstitel	Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen	Art der Mittelverwaltung
05	Aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) finanzierte Ausgaben für die Landwirtschaft	Verwaltungsausgaben ⁽¹⁾	134	zentral direkt
		Marktbezogene Maßnahmen	3 533	geteilt ⁽²⁾
		Direktbeihilfen	40 178	geteilt
		Sonstiges	98	zentral direkt/geteilt
			43 943	

	Verwaltungsausgaben insgesamt ⁽³⁾	134
	Operative Ausgaben insgesamt	43 809
	Davon: — Vorschüsse	8
	— Zwischen-/Abschlusszahlungen	43 801
	Zahlungen des Jahres insgesamt	43 943

	Mittelbindungen des Jahres insgesamt	43 950
--	---	---------------

⁽¹⁾ Dieser Betrag entspricht den insgesamt für Titel 05 getätigten Verwaltungsausgaben.

⁽²⁾ Dieser Betrag umfasst 1,5 Millionen Euro, die zentral verwaltet werden (Haushaltslinie 05 02 20 02).

⁽³⁾ Über die Prüfung der Verwaltungsausgaben wird in Kapitel 9 berichtet.

Quelle: Jahresrechnung 2011 der Europäischen Union.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Besondere Merkmale des Politikbereichs

3.2. Laut Vertrag ist es Ziel ⁽¹⁾ der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), die Produktivität der Landwirtschaft zu steigern, auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten, die Märkte zu stabilisieren, die Versorgung sicherzustellen und für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.

3.3. Die EU-Haushaltsmittel zur Finanzierung der GAP stammen im Wesentlichen aus zwei Fonds ⁽²⁾, dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL), aus dem die EU-Direktbeihilfen und Marktmaßnahmen vollständig finanziert werden ⁽³⁾, und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), aus dem Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum kofinanziert werden. Dieses Kapitel ist den Ausgaben aus dem EGFL gewidmet, während die Ausgaben aus dem ELER in Kapitel 4 behandelt werden.

3.4. Aus dem EGFL werden vor allem folgende Maßnahmen finanziert:

- *„Betriebsprämienregelung“*: Die Zahlungen im Rahmen dieser *Direktbeihilferegelung* werden auf der Grundlage von „Ansprüchen“ ⁽⁴⁾ geleistet, die jeweils mit einem vom Betriebsinhaber gemeldeten Hektar beihilfefähiger Fläche aktiviert werden. Auf die Betriebsprämienregelung entfielen im Jahr 2011 Ausgaben in Höhe von 31 082 Millionen Euro (77 % der Direktbeihilfen).
- *„Regelung für die einheitliche Flächenzahlung“*: Im Rahmen dieser *Direktbeihilferegelung* wird je Hektar beihilfefähiger landwirtschaftlicher Fläche ein einheitlicher Betrag gezahlt. Auf diese Regelung, die derzeit in 10 der Mitgliedstaaten ⁽⁵⁾, die der EU in den Jahren 2004 und 2007 beitraten, angewandt wird, entfielen im Jahr 2011 Ausgaben in Höhe von 5 084 Millionen Euro (13 % der Direktbeihilfen).
- *Andere Direktbeihilferegelungen* für bestimmte Arten der landwirtschaftlichen Produktion (z. B. Mutterkühe, Baumwolle usw.): Im Jahr 2011 entfielen auf diese Regelungen Ausgaben in Höhe von 4 012 Millionen Euro (10 % der Direktbeihilfen).
- *Marktbezogene Maßnahmen*: Darunter fallen z. B. Interventionen in Form der Einlagerung, Ausfuhrerstattungen, Nahrungsmittelhilfeprogramme und die besondere Unterstützung für die Sektoren Obst/Gemüse und Wein (Gesamtangaben im Jahr 2011: 3 533 Millionen Euro).

⁽¹⁾ Artikel 39 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

⁽²⁾ Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 209 vom 11.8.2005, S. 1).

⁽³⁾ Mit Ausnahme einiger Maßnahmen wie der Absatzförderungsmaßnahmen und des Schulobstprogramms, die kofinanziert werden.

⁽⁴⁾ Anzahl und Wert der Ansprüche der einzelnen Betriebsinhaber wurden von den nationalen Behörden anhand eines der in den EU-Rechtsvorschriften vorgesehenen Modelle berechnet.

⁽⁵⁾ Bulgarien, Tschechische Republik, Estland, Zypern, Lettland, Litauen, Ungarn, Polen, Rumänien und Slowakei.

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.5. Bei allen EGFL-Direktbeihilferegelungen⁽⁶⁾ sind die Empfänger von EU-Beihilfen rechtlich verpflichtet, „anderweitige Verpflichtungen“ (Cross-Compliance-Verpflichtungen) einzuhalten, die sich auf die Bereiche Umweltschutz, die Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze und den Tierschutz (Grundanforderungen an die Betriebsführung) sowie auf die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ)⁽⁷⁾ beziehen. Wenn Betriebsinhaber diese Verpflichtungen nicht einhalten, werden ihre Beihilfen gekürzt⁽⁸⁾.

3.6. Die GAP-Ausgaben unterliegen der geteilten Verwaltung durch die Kommission und die Mitgliedstaaten. Sie werden über 81 nationale oder regionale Zahlstellen abgewickelt. Diese Zahlstellen sind zuständig für Zahlungen an die Begünstigten und müssen sich zuvor entweder direkt oder über nachgeordnete Stellen von der Zulässigkeit der Beihilfeanträge überzeugen. Das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) ist das wichtigste System zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der EGFL-Direktbeihilfeporgänge. Die Rechnungslegung und Zahlungsunterlagen der Zahlstellen werden von unabhängigen Prüfstellen, den bescheinigenden Stellen, geprüft. Diese erstatten der Kommission Bericht, indem sie ihr jährliche Bescheinigungen und Berichte übermitteln.

3.7. Die Kommission muss sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten Verwaltungs- und Kontrollsysteme eingerichtet haben, die den Verordnungsanforderungen entsprechen und wirksam funktionieren.

3.8. Bei den Direktbeihilfen bestehen die Hauptrisiken für die Ordnungsmäßigkeit darin, dass Flächenbeihilfen für nicht beihilfefähige Flächen oder an zwei oder mehr Begünstigte für dieselbe Fläche ausgezahlt werden oder dass Tierprämien für mehr Tiere ausgezahlt werden, als der Antragsteller besitzt. Bei den marktbezogenen Maßnahmen bestehen die Hauptrisiken für die Ordnungsmäßigkeit darin, dass Beihilfen für nicht förderfähige oder überhöht angegebene Kosten gewährt werden.

⁽⁶⁾ Artikel 4 bis 6 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates (ABl. L 30 vom 31.1.2009, S. 16).

⁽⁷⁾ Während die in Anhang III der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 genannten Standards für die Erhaltung der Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ-Standards) in allen Mitgliedstaaten gelten, sind die Grundanforderungen an die Betriebsführung gemäß Anhang II dieser Verordnung nur in den EU-15-Mitgliedstaaten verpflichtend. In den EU-10-Mitgliedstaaten werden die Grundanforderungen an die Betriebsführung im Zeitraum 2009-2013 und in den EU-2-Mitgliedstaaten im Zeitraum 2012-2014 stufenweise eingeführt.

⁽⁸⁾ Gemäß den Artikeln 70 und 71 der Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 der Kommission (ABl. L 316 vom 2.12.2009, S. 65) kann der bei jedem Verstoß gegen eine Grundanforderung an die Betriebsführung oder einen GLÖZ-Standard anzuwendende Kürzungsprozentsatz bei Fahrlässigkeit zwischen 1 % und 5 % liegen, während bei Vorsatz ein Gesamtausschluss aus der Beihilferegelung verhängt werden kann.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.5. Wenn ein nicht geringfügiger Verstoß gegen diese Verpflichtungen festgestellt wird, der auf eine Handlung oder ein Versäumnis zurückzuführen ist, die bzw. das direkt dem Inhaber des landwirtschaftlichen Betriebs zugeschrieben werden kann, ist im EU-Recht eine Sanktion auf den Gesamtbetrag der Direktzahlungen vorgesehen, die im Zusammenhang mit den vom Betriebsinhaber während des Kalenderjahrs der Feststellung gestellten Anträgen getätigt wurden.

3.6. Nach Artikel 5 der Verordnung (EG) Nr. 885/2006 der Kommission prüfen die bescheinigenden Stellen jährlich nicht nur die Jahresrechnung der Zahlstellen, sondern auch deren internes Kontrollsystem.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

3.9. Der übergreifende Prüfungsansatz des Hofes sowie seine Prüfungsmethodik sind in Teil 2 von **Anhang 1.1** (Kapitel 1) beschrieben. Für die Prüfung der Marktstützung und Direktzahlungen im Bereich Landwirtschaft ist auf die folgenden besonderen Sachverhalte hinzuweisen:

- Es wurde eine Stichprobe von 180 Zwischen- und Abschlusszahlungen untersucht.
- Hinsichtlich der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen (Cross-Compliance-Verpflichtungen) konzentrierte sich der Hof bei seinen Prüfungen auf ausgewählte GLÖZ-Verpflichtungen⁽⁹⁾ und Grundanforderungen an die Betriebsführung⁽¹⁰⁾. Wenn Cross-Compliance-Verpflichtungen nicht eingehalten wurden, stufte der Hof solche Fälle als Fehler ein⁽¹¹⁾. Diese Fehler wurden bei der Berechnung der Gesamtfehlerquote berücksichtigt, sofern sich ermitteln ließ, dass der Fehler bereits in dem Jahr vorhanden war, in dem der Betriebsinhaber die Beihilfe beantragte⁽¹²⁾. Damit wird von der Vorgehensweise in den Vorjahren abgewichen, in denen die Nichterfüllung von Cross-Compliance-Verpflichtungen nicht in die Fehlerquotenberechnung einbezogen wurde.
- Kürzungen und Ausschlüsse (die zur Anwendung kommen, wenn Empfänger von EU-Beihilfen die tatsächliche Fläche oder Zahl der Tiere zu hoch angeben⁽¹³⁾) wurden bei der Fehlerquotenberechnung des Hofes nicht berücksichtigt.

⁽⁹⁾ Vermeidung unerwünschter Vegetation, keine Beseitigung von Terrassen, Erhaltung von Olivenhainen sowie Einhaltung der Mindestbesatzdichte oder Erfüllung der Mähpflicht.

⁽¹⁰⁾ Grundanforderung an die Betriebsführung Nr. 4 bezüglich der Nitratrichtlinie.

⁽¹¹⁾ Cross-Compliance-Verpflichtungen sind wichtige rechtliche Anforderungen, die von allen Direktbeihilfeempfängern eingehalten werden müssen und die grundlegende und in vielen Fällen einzige Voraussetzung für die Zahlung des vollen Betrags der Direktbeihilfen bilden. Daher hat der Hof beschlossen, die Nichteinhaltung dieser Verpflichtungen als Fehler zu behandeln.

⁽¹²⁾ Bei jedem Verstoß wurde der Fehler anhand des nationalen Systems zur Kürzung der Zahlungen quantifiziert.

⁽¹³⁾ Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 wird die Beihilfe in Fällen, in denen die angemeldete Fläche um mehr als 3 % oder 2 ha zu hoch angegeben wurde, auf der Grundlage der ermittelten Fläche, gekürzt um das Doppelte der vorschriftswidrig angemeldeten Fläche, berechnet. Bei einer Differenz über 20 % wird für die betreffende Kulturgruppe gar keine Beihilfe gewährt. Ähnliche Bestimmungen gelten für Tierprämien.

3.9.

- Die meisten anderweitigen Verpflichtungen, beispielsweise die Grundanforderungen an die Betriebsführung, müssen von allen EU-Bürgern eingehalten werden, ungeachtet dessen, ob sie als Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebs EU-Fördermittel im Rahmen der GAP erhalten. Die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen durch Betriebsinhaber stellt kein Förderfähigkeitskriterium dar und daher gehören die Kontrollen dieser Kriterien nicht zur Prüfung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge. Betriebsinhaber, die diese Verpflichtungen nicht einhalten, haben Anspruch auf Zahlungen, werden aber je nach Schwere, Ausmaß, Dauer und Häufigkeit der festgestellten Verstöße sowie nach Fahrlässigkeit oder Vorsatz des betreffenden Betriebsinhabers sanktioniert. Dies zeigt sich auch darin, dass Zahlungen getätigt werden können, bevor die Kontrolle der Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen abgeschlossen wurde, und dass Sanktionen nicht auf Zahlungen im Kalenderjahr, in dem der Betriebsinhaber die Verpflichtungen nicht einhielt, angewandt werden, sondern auf Zahlungen im Kalenderjahr der Feststellung durch die nationalen Behörden. Aus diesen Gründen berücksichtigt die Kommission selbst keine Verstöße gegen anderweitige Verpflichtungen bei der Fehlerquotenberechnung für ihren Jährlichen Tätigkeitsbericht.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- Die Bewertung der Systeme bezog sich auf das InVeKoS in fünf Zahlstellen in Mitgliedstaaten, die die Betriebsprämienregelung anwenden — Dänemark, Spanien (Galicien), Italien (Lombardei), Österreich und Finnland — , sowie in einer Zahlstelle in einem Mitgliedstaat, der die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung anwendet (Ungarn).

- Der Hof prüfte die Umsetzung der Cross-Compliance-Normen (auf nationaler Ebene) und die von den Mitgliedstaaten angewandten Kontrollsysteme. Die Ergebnisse dieser Arbeit sind in Kapitel 4 (Ziffern 4.30-4.32) dargelegt, jedoch auch für dieses Kapitel von Belang.

- Der Hof überprüfte die von den bescheinigenden Stellen in Rumänien und Bulgarien im Rahmen des neuen Verfahrens für eine bessere Zuverlässigkeitsgewähr durchgeführte Arbeit ⁽¹⁴⁾.

- Die Analyse der Managementerkklärungen der Kommission betraf die im Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung auf den EGFL bezogenen Sachverhalte.

- Im Zusammenhang mit dem Rechnungsabschlussverfahren der Kommission unterzog der Hof 17 Bescheinigungen und Berichte der für EGFL-Mittel zuständigen bescheinigenden Stellen, die 17 Zahlstellen betrafen, einer Durchsicht. Die Ergebnisse sind in Kapitel 4 dargelegt (siehe Ziffer 4.36).

⁽¹⁴⁾ Siehe Ziffern 3.34-3.35.

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

3.10. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 3.1** zusammengefasst. Bei der Prüfung seiner Stichprobe von Vorgängen stellte der Hof fest, dass 39 % der Vorgänge fehlerbehaftet waren. Der Hof schätzt die wahrscheinlichste Fehlerquote auf 2,9 % ⁽¹⁵⁾.

3.11. Von den 70 fehlerbehafteten Vorgängen waren 60 (86 %) mit quantifizierbaren Fehlern behaftet, von denen 45 (75 %) die Genauigkeit, 14 (23 %) die Förderfähigkeit und einer (2 %) das tatsächliche Vorhandensein betrafen.

3.12. Einige vom Hof aufgedeckte quantifizierbare Fehler werden in Beispiel 3.1 dargelegt, während in Beispiel 3.2 ein nicht quantifizierbarer Fehler angeführt wird. Der am häufigsten auftretende Genauigkeitsfehler betrifft überhöhte Flächenangaben, die im Einzelfall zumeist weniger als 5 % ausmachen. Die größeren Genauigkeitsfehler betreffen Fälle, in denen die Beihilfefähigkeit von Dauergrünland falsch bewertet und im Flächenidentifizierungssystem erfasst wurde (siehe auch Ziffer 3.20).

3.10. Die vom Hof ermittelte wahrscheinlichste Fehlerquote für das Haushaltsjahr 2011 stieg im Vorjahresvergleich leicht an, liegt jedoch immer noch innerhalb der normalen Bandbreite der statistischen Streuung von einem Jahr auf das andere und deutet nicht auf eine abnehmende Gesamtqualität bei der Verwaltung und Kontrolle der Ausgaben durch Mitgliedstaaten hin. Dafür spricht auch die Tatsache, dass einer der Fehler, den der Hof als 100 %-Fehler einstuft, nach Ansicht der Kommission eine Ausnahme darstellt und nicht auf eine systemimmanente Schwäche hindeutet. Die Kommission ist der Auffassung, dass die vom Hof in den letzten Jahren ermittelten Fehlerquoten zusammen einen verlässlichen Nachweis liefern, dass die wahrscheinlichste Fehlerquote für den EGFL relativ nahe bei der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegt.

Die geringen Fehlerquoten, die in den von den Mitgliedstaaten an die Kommission übermittelten Kontrollstatistiken genannt werden und zu einem sehr großen Teil von den bescheinigenden Stellen überprüft und validiert wurden, zeigen ebenfalls, dass die EGFL-Ausgaben im Haushaltsjahr 2011 allgemein gut verwaltet wurden.

Zudem wird das Risiko für den EU-Haushalt durch die Konformitätsabschlussverfahren der Kommission adäquat begrenzt.

Siehe auch die gemeinsame Antwort für die Ziffern 3.11 und 3.12.

3.11 und 3.12. Die Kommission stellt fest, dass der Großteil der quantifizierbaren Fehler in finanzieller Hinsicht relativ klein ist und hauptsächlich geringe Abweichungen bei der vom Hof durchgeführten Neuausmessung von Parzellen betrifft (siehe Ziffer 3.12); in der Tat handelt es sich bei 42 der vom Hof festgestellten Fehler um sehr kleine Abweichungen bei der Neuausmessung von Parzellen (24 Fehler liegen bei unter 2 %).

⁽¹⁵⁾ Der Hof berechnet die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen statistischen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung (der sogenannten wahrscheinlichsten Fehlerquote). Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 1,1 % (untere Fehlergrenze) und 4,7 % (obere Fehlergrenze) liegt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Beispiel 3.1**Überhöhte Flächenangabe (Beispiel für einen Genauigkeitsfehler)**

In einem Mitgliedstaat werden als Dauergrünland eingestufte Referenzparzellen als vollständig beihilfefähig betrachtet, obwohl ein großer Teil dieser Flächen aus steinigem Boden besteht oder mit dichtem Gestrüpp bewachsen ist, wodurch sie für Beihilfen nicht infrage kommen. Der Hof stellte fest, dass der Mitgliedstaat bei zwei Vorgängen Übererklärungen von 28 % bzw. 36 % abgab.

Verstoß gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge (Beispiel für einen Förderfähigkeitsfehler)

Der Auftrag für eine Absatzmaßnahme zur Förderung des Milchkonsums wurde an einen inländischen Wirtschaftsakteur vergeben, ohne dass die Ausschreibung — wie in den EU- und den nationalen Rechtsvorschriften vorgeschrieben — auf EU-Ebene veröffentlicht wurde. Dadurch wurde potenziellen Auftragnehmern aus anderen Mitgliedstaaten der Zugang zu diesem Auftrag erschwert. Dies stellt einen schweren Verstoß gegen die Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe dar, und somit war die Auszahlung der Beihilfe vorschriftswidrig.

Antrag für nicht vorhandene Tiere (Beispiel für einen Fehler bezüglich des tatsächlichen Vorhandenseins)

Einem Betriebsinhaber wurde eine Sonderprämie für 150 Schafe gewährt. Der Hof stellte fest, dass der Betriebsinhaber überhaupt keine Schafe hielt. Die entsprechende Zahlung war daher vorschriftswidrig.

Beispiel 3.2 — Beispiel für einen nicht quantifizierbaren Fehler

In einem Mitgliedstaat überstieg der Gesamtwert der zugewiesenen und in der InVeKoS-Datenbank erfassten Zahlungsansprüche die in den EU-Rechtsvorschriften festgesetzte Obergrenze ⁽¹⁶⁾.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Beispiel 3.1**Überhöhte Flächenangabe (Beispiel für einen Genauigkeitsfehler)**

Der Kommission sind die Probleme im Zusammenhang mit der Förderfähigkeit von Grünland in diesem Mitgliedstaat bekannt. Die nationalen Behörden wurden angehalten, in dieser Sache Abhilfe zu schaffen; sie legten im November 2010 einen Plan zur Verbesserung des Flächenidentifizierungssystems (Land Parcel Identification System — LPIS) vor, der insbesondere die künftige Anwendung eines Förderfähigkeits-Koeffizienten auf Grünlandparzellen und Maßnahmen zur Gewährleistung einer systematischen Aktualisierung des LPIS anhand der Ergebnisse von Vor-Ort-Kontrollen vorsieht. Die Kommission wird die Durchführung dieses Plans durch die nationalen Behörden weiter überwachen.

Verstoß gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge (Beispiel für einen Förderfähigkeitsfehler)

Die Kommission hält fest, dass der Mitgliedstaat der Feststellung des Hofes nicht zustimmt. Die Kommission wird prüfen, ob und wie dieser Fall weiterverfolgt wird, gegebenenfalls im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.

Antrag für nicht vorhandene Tiere (Beispiel für einen Fehler bezüglich des tatsächlichen Vorhandenseins)

Die nationalen Behörden ziehen derzeit die zu Unrecht gezahlten Beträge wieder ein und die Kommission wird dieser Angelegenheit weiter nachgehen. Zusätzlich wird ein Konformitätsabschlussverfahren eingeleitet, um die Konformität des Verwaltungs- und Kontrollsystems des Mitgliedstaats zu überprüfen.

Beispiel 3.2 — Beispiel für einen nicht quantifizierbaren Fehler

Die Kommission stellt fest, dass der Mitgliedstaat die Zahlungen an Betriebsinhaber reduziert und somit die Obergrenze für alle Direktzahlungen gemäß Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates eingehalten hat.

Die Kommission wird die vom Hof bereitgestellten Informationen bewerten und auf dieser Grundlage über das weitere Vorgehen entscheiden.

⁽¹⁶⁾ Die Obergrenze wurde um mehr als 280 Millionen Euro überschritten; in Ermangelung einschlägiger Informationen bezüglich der Grundlage, auf der die Zahlungsansprüche zugewiesen wurden, war der Hof jedoch nicht in der Lage, die Auswirkungen auf den EU-Haushalt zu quantifizieren.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen (Cross-Compliance-Verpflichtungen)

3.13. Auf der Grundlage seiner Prüfung ausgewählter Cross-Compliance-Verpflichtungen (siehe Ziffer 3.9, zweiter Spiegelstrich) stellte der Hof bei 22 ⁽¹⁷⁾ der 155 mit diesen Verpflichtungen verbundenen Zahlungen Verstöße fest ⁽¹⁸⁾. Die festgestellten Fehler machen etwa 0,2 % der in Ziffer 3.10 genannten Gesamtfehlerquote aus.

WIRKSAMKEIT DER SYSTEME**Systeme der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge**

3.14. Die Ergebnisse der vom Hof durchgeführten Prüfung des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) sind in **Anhang 3.2** zusammengefasst ⁽¹⁹⁾. In allen sechs geprüften Zahlstellen stellte der Hof fest, dass die InVeKoS-Systeme bedingt wirksam waren.

3.15. Bei den Prüfungen des Hofes zeigte sich, dass die Wirksamkeit des InVeKoS in den geprüften Zahlstellen durch unrichtige Daten in den verschiedenen Datenbanken und eine fehlerhafte verwaltungstechnische Antragsbearbeitung in den Zahlstellen beeinträchtigt wird. Außerdem bestehen einige gravierende Systemmängel, über die in früheren Jahresberichten berichtet wurde, weiterhin fort (siehe Ziffern 3.19-3.22).

3.13. Siehe Antwort zu Ziffer 3.9.

3.14 und 3.15. Nach Auffassung der Kommission stellt das InVeKoS, unter das 91 % der gesamten EGFL-Ausgaben fallen, generell ein effektives Kontrollsystem für die Begrenzung des Risikos von Fehlern oder vorschriftswidrigen Ausgaben dar.

Die Gesamtwirksamkeit und fortlaufende Verbesserung des InVeKoS wird zum einen durch die Ergebnisse der Konformitätsprüfungen bestätigt, die die Kommission in den vergangenen Jahren in allen Mitgliedstaaten durchgeführt hat, zum anderen dadurch, dass die von den Mitgliedstaaten vorgelegten Kontrollstatistiken auf eine geringe Fehlerquote hinweisen. Diese Statistiken werden von den bescheinigenden Stellen überprüft und validiert und zeigen, dass der Anteil zu Unrecht gezahlter Beträge unter der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegt.

Die übrigen Mängel sind generell eher geringfügiger Art. Viele dieser Mängel betreffen nur einen begrenzten Anwendungsbereich, beispielsweise eine bestimmte Art von Alpflächen in Österreich, und beeinträchtigen die Wirksamkeit des InVeKoS nicht gravierend. Alle diese Mängel werden im Rahmen von Konformitätsabschlussverfahren weiterverfolgt, die sicherstellen, dass das Risiko für den EU-Haushalt adäquat begrenzt wird.

Da die vom Hof in Österreich ermittelten Mängel geringfügig sind, stuft die Kommission das Überwachungs- und Kontrollsystem in Österreich als wirksam ein.

⁽¹⁷⁾ In 14 der 22 Fälle war die geprüfte Zahlung betroffen, während in den übrigen acht Fällen erst künftige Zahlungen betroffen sein werden.

⁽¹⁸⁾ Die häufigsten festgestellten Verstöße gegen anderweitige Verpflichtungen betrafen das Nichtvorhandensein oder die Unzulänglichkeit von Kapazitäten zur Lagerung von Nitraten tierischer Herkunft, die Überschreitung der erlaubten Höchstgrenze für die Nitratbelastung je Hektar und das Fehlen von Aufzeichnungen über Nährstoffvergleiche.

⁽¹⁹⁾ Diese Feststellungen beziehen sich mit Ausnahme der Feststellungen zu den Zahlungsansprüchen auch auf die unter das InVeKoS fallenden flächen- und tierbezogenen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.16. Unter das InVeKoS fallen die wichtigsten aus dem EGFL finanzierten Regelungen, nämlich die Betriebsprämienregelung, die Regelung für die einheitliche Flächenzahlung, alle flächenbezogenen gekoppelten Beihilferegulungen sowie die Tierprämienregelungen. Das System umfasst Datenbanken zur Erfassung der Betriebe und Beihilfeanträge, Systeme zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen bzw. zur Registrierung von Tieren sowie in den Mitgliedstaaten, die die Betriebsprämienregelung anwenden, ein Verzeichnis der Zahlungsansprüche. Es sieht mehrere Beihilfefähigkeitskontrollen einschließlich von Gegenkontrollen anhand der verschiedenen Datenbanken vor.

3.17. Die InVeKoS-Prüfungen des Hofes bezogen sich auf die Übereinstimmung mit den Vorschriften der einschlägigen Verordnungen und umfassten außerdem eine Bewertung der Wirksamkeit der Systeme im Hinblick auf die Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge, wobei insbesondere Folgendes untersucht wurde:

- a) Verwaltungs- und Kontrollverfahren zur Gewährleistung ordnungsgemäßer Zahlungen, einschließlich der Qualität der Datenbanken,
- b) Kontrollsysteme auf der Grundlage physischer Vor-Ort-Kontrollen,
- c) Verfahren zur Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge.

Verwaltungs- und Kontrollverfahren zur Gewährleistung ordnungsgemäßer Zahlungen, einschließlich der Qualität der Datenbanken

3.18. Im Rahmen der von den Zahlstellen vorzunehmenden Verwaltungskontrollen⁽²⁰⁾ sind, soweit möglich und angemessen, auch Gegenkontrollen u. a. anhand sämtlicher InVeKoS-Datenbanken durchzuführen. Der Hof prüfte, ob die Datenbanken vollständig und zuverlässig waren, ob Unregelmäßigkeiten bei den Kontrollen aufgedeckt wurden und ob Maßnahmen zur Berichtigung aufgedeckter Fehler getroffen wurden. Die wichtigsten festgestellten Systemmängel werden im Folgenden beschrieben.

3.19. In den EU-Rechtsvorschriften ist festgelegt, dass Betriebsinhaber nach Ablauf einer festgesetzten Frist keine zusätzlichen Parzellen mehr anmelden können und dass von der Zahlstelle aufgedeckte Anomalien zu einer Kürzung des Beihilfebetrags führen. Die Verwaltung kann einen Beihilfeantrag jedoch jederzeit ohne Anwendung einer Beihilfekürzung berichtigen, wenn ein offensichtlicher Irrtum vorliegt. Ein solcher Irrtum ist definiert als Unstimmigkeit⁽²¹⁾, die anhand der im Antrag selbst enthaltenen Daten offensichtlich erkennbar ist. Der Hof stellte fest, dass vier Zahlstellen (Dänemark, Italien (Lombardei), Rumänien und Finnland) das Konzept des offensichtlichen Irrtums falsch angewandt hatten, indem es zuließen, dass nicht beihilfefähige oder doppelt angemeldete Parzellen ersetzt wurden. Dies führte dazu, sodass die Zahlstellen keine Beihilfekürzungen vornahmen (siehe Beispiel 3.3).

3.19. *In Dänemark, Finnland und Italien sind die nationalen Behörden im Begriff, Abhilfemaßnahmen durchzuführen, oder haben bereits derartige Maßnahmen zur Änderung ihrer internen Anweisungen und Verfahren und gegebenenfalls zur Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge ergriffen.*

Bei Rumänien hat die interne Prüfungsdienststelle der Kommission festgestellt, dass die nationalen Leitlinien für die Bestimmung offensichtlichen Irrtums von den regionalen Zahlstellen nicht immer korrekt angewandt wurden.

⁽²⁰⁾ Artikel 28 und 29 der Verordnung (EG) Nr. 1122/2009.

⁽²¹⁾ Beispielsweise Schreibfehler, Unstimmigkeit zwischen grafischen und alphanumerischen Informationen im Antrag, Fehler beim Kartenlesen usw.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Beispiel 3.3 — Falsche Anwendung des Konzepts des offensichtlichen Irrtums

In Rumänien wurde das Konzept des offensichtlichen Irrtums systematisch fehlerhaft angewandt. Parzellen, deren Flächen überhöht oder doppelt angemeldet wurden, werden in einer großen Zahl von Fällen durch andere Parzellen ersetzt, die sich an anderer Stelle befinden und eine andere Größe oder Form aufweisen. Ein derartiger Austausch kann nicht als Berichtigung eines offensichtlichen Irrtums betrachtet werden ⁽²²⁾.

3.20. Das Flächenidentifizierungssystem in eine Datenbank, in der sämtliche landwirtschaftlichen Nutzflächen (Referenzparzellen) des jeweiligen Mitgliedstaats und seine beihilfefähigen Flächen erfasst sind. Diese Angaben sind für die Qualität der Verwaltungsgegenkontrollen von zentraler Bedeutung (siehe Beispiel 3.4).

Beispiel 3.4 — Fehlerhafte Daten im Flächenidentifizierungssystem

In zwei Mitgliedstaaten ⁽²³⁾ (Spanien (Galicien) und Italien (Lombardei)) stellte der Hof fest, dass „Dauergrünland“-Referenzparzellen im Flächenidentifizierungssystem als zu 100 % beihilfefähig erfasst waren, obwohl sie vollständig oder teilweise mit dichtem Wald bewachsen waren oder andere nicht beihilfefähige Merkmale aufwiesen. Außerdem zeigte sich bei den Prüfungen des Hofes, dass das Flächenidentifizierungssystem nicht anhand der Ergebnisse der von den Zahlstellen durchgeführten Vor-Ort-Kontrollen aktualisiert wurde (Spanien (Galicien), Italien (Lombardei) und Ungarn).

3.21. Um Betriebsprämienzahlungen zu erhalten, muss der jeweilige Betriebsinhaber jeden Zahlungsanspruch, über den er verfügt, zusammen mit einem Hektar beihilfefähiger Fläche melden. Der Hof stellte fest, dass dieser Grundsatz unter bestimmten Umständen in Österreich nicht eingehalten wird (siehe Beispiel 3.5).

⁽²²⁾ Der Hof stellte bereits in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2008 (Ziffer 5.38) fest, dass in Rumänien 5 500 Betriebsinhaber Beihilfen im Rahmen der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung in Höhe von 2,2 Millionen Euro erhalten hatten, weil das Konzept des offensichtlichen Irrtums fehlerhaft angewandt wurde.

⁽²³⁾ Der Hof legte diese Bemerkung für Spanien bereits in Ziffer 5.36 seines Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2008, in Ziffer 3.38 seines Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2009 und in Ziffer 3.31 seines Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2010 sowie für Italien in Ziffer 3.38 seines Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2009 vor.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Beispiel 3.3 — Falsche Anwendung des Konzepts des offensichtlichen Irrtums

Die rumänischen Behörden haben 2010 ein webbasiertes LPIS (IPA Online) eingeführt, das die Lokalisierung von Parzellen verbessert. In Bezug auf die Feststellungen des Hofes zu Rumänien im Jahresbericht 2008 (Ziffer 5.38) kann die Kommission der Ansicht des Rechnungshofs hinsichtlich der Anwendung des Konzepts des offensichtlichen Irrtums bei der falschen Zuordnung von Parzellen nicht zustimmen, wie bereits in der entsprechenden Antwort dargelegt wurde.

3.20.

Beispiel 3.4 — Fehlerhafte Daten im Flächenidentifizierungssystem (LPIS)

Den italienischen Behörden zufolge ist dieses Problem seit 2011 behoben. Die Kommission wird dies im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens weiterverfolgen.

Der Kommission sind die Probleme im Zusammenhang mit der Förderfähigkeit von Grünland in Spanien bekannt. Die nationalen Behörden wurden angehalten, in dieser Sache Abhilfe zu schaffen; sie legten im November 2010 einen Plan zur Verbesserung des LPIS vor, der insbesondere die künftige Anwendung eines Förderfähigkeits-Koeffizienten auf Grünlandparzellen und Maßnahmen zur Gewährleistung einer systematischen Aktualisierung des LPIS anhand der Ergebnisse von Vor-Ort-Kontrollen vorsieht. Die Kommission wird die Durchführung dieses Plans durch die nationalen Behörden weiter überwachen.

Die Kommission hat auch einige Fälle in Ungarn ermittelt, in denen das LPIS nicht anhand der Ergebnisse der Vor-Ort-Kontrollen aktualisiert wurde, und die ungarischen Behörden schriftlich aufgefordert, Abhilfemaßnahmen zu ergreifen.

3.21. Die Kommission hat bisher im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens Finanzkorrekturen in Höhe von 0,214 Mio. EUR gegen Österreich verhängt, die Zahlungsansprüche für Alpfelder aus den Antragsjahren 2005, 2006 und 2007 betreffen.

Siehe auch die gemeinsame Antwort für die Ziffern 3.14 und 3.15.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Beispiel 3.5 — Fehlerhafte Aktivierung von Zahlungsansprüchen

Wenn ein Antragsteller in Österreich Beihilfen für Alpflächen beantragt und nicht über genügend Hektarflächen verfügt, um all seine Zahlungsansprüche zu aktivieren, nehmen die nationalen Behörden entgegen den EU-Rechtsvorschriften eine Verringerung der Zahl der Zahlungsansprüche des Antragstellers vor (um Übereinstimmung mit der Zahl der Hektarflächen herzustellen), wobei sie den Wert der Ansprüche proportional erhöhen ⁽²⁴⁾.

3.22. Alle Zahlungsansprüche sind in der zu diesem Zweck eingerichteten Datenbank zu erfassen, und der Gesamtwert darf eine in den EU-Rechtsvorschriften festgelegte Obergrenze nicht überschreiten. In zwei Mitgliedstaaten stellte der Hof fest, dass die Datenbank über die Zahlungsansprüche unrichtige Angaben enthielt, da nicht genutzte Ansprüche fehlerhaft behandelt wurden ⁽²⁵⁾ (Dänemark) und eine regionale Datenbank andere Angaben enthielt als die zentrale Datenbank (Spanien ⁽²⁶⁾).

Kontrollsysteme auf der Grundlage physischer Vor-Ort-Kontrollen

3.23. Die Qualität der an Ort und Stelle vorgenommenen Vermessungen ist für die korrekte Bestimmung der Beihilfebeträge von zentraler Bedeutung. Der Hof wiederholte einige der von den Zahlstellen durchgeführten Vermessungen. In drei Mitgliedstaaten stimmten die Messergebnisse des Hofes nicht mit den von Zahlstellen gemeldeten Ergebnissen überein (in Dänemark bei fünf von 18 und in Spanien (Galicien) und Finnland bei jeweils vier von 21 Vermessungen).

Verfahren zur Wiedereinzahlung zu Unrecht gezahlter Beträge

3.24. Der Hof untersuchte die Buchführungsunterlagen der geprüften Zahlstellen, um zu ermitteln, ob die wiedereinzuziehenden Beträge ordnungsgemäß erfasst sind und ob diese Beträge der Kommission korrekt gemeldet werden. In Dänemark konnte der Hof die gemeldeten Beträge nicht mit den zugrunde liegenden Unterlagen abstimmen.

⁽²⁴⁾ Auf dieses Problem wies der Hof bereits in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2006 (Ziffer 5.23) hin.

⁽²⁵⁾ Gemäß den EU-Rechtsvorschriften müssen Ansprüche, die in zwei aufeinanderfolgenden Jahren nicht aktiviert wurden, der nationalen Reserve zugeschlagen werden, siehe Artikel 42 der Verordnung (EG) Nr. 73/2009.

⁽²⁶⁾ Über dieses Problem berichtete der Hof bereits in seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2008 (Ziffer 5.37).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Beispiel 3.5 — Fehlerhafte Aktivierung von Zahlungsansprüchen

Siehe Antwort zu Ziffer 3.21.

3.22. Was Dänemark anbelangt, hat die Kommission ähnliche Probleme festgestellt und die dänischen Behörden haben zugesagt, entsprechende Abhilfemaßnahmen zu ergreifen. Die Kommission wird dieser Angelegenheit im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens nachgehen.

3.23. Die Kommission teilt die Ansicht des Hofes, dass die Qualität der Vor-Ort-Kontrollen von großer Bedeutung ist. Kommissionsdienststellen stellten bei Prüfungen ähnliche Mängel bei der Qualität der Vor-Ort-Kontrollen fest. Diese Unzulänglichkeiten werden im Rahmen von Konformitätsabschlussverfahren weiterverfolgt, die sicherstellen, dass das Risiko für den EU-Haushalt adäquat begrenzt wird.

Infolge der Prüfungen durch die Kommission legten die spanischen Behörden im November 2010 einen Plan zur Verbesserung des Flächenidentifizierungssystems vor, der Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Vor-Ort-Kontrollen vorsieht. Diese Maßnahmen werden ab dem Antragsjahr 2012 greifen.

3.24. Die Kommission schließt sich der Beurteilung des Hofes an, dass vier der sechs geprüften Systeme wirksam und zwei bedingt wirksam sind (siehe **Anhang 3.2**). Die Kommission ist außerdem der Auffassung, dass die Systeme für das Forderungsmanagement und die Wiedereinzahlung zu Unrecht gezahlter Beträge in den letzten Jahren erheblich verbessert wurden, nicht zuletzt durch die Einführung der sogenannten 50/50-Regel im Jahr 2006, die Mitgliedstaaten einen starken Anreiz gibt, zu Unrecht gezahlte Beträge so effektiv und schnell wie möglich wiedereinzuziehen. Aus diesem Grund hat die Kommission eine „100 %-Regel“ für den Zeitraum 2014-2020 vorgeschlagen (d. h. den betreffenden Mitgliedstaaten werden nach einer Frist von 4 oder 8 Jahren — abhängig davon, ob der jeweilige Fall in einem Verwaltungs- oder einem Gerichtsverfahren geklärt wird — 100 % der nicht wiedereingezogenen Beträge in Rechnung gestellt ⁽¹⁾).

⁽¹⁾ Artikel 56, Absatz 2 von SEC(2011) 1153.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Im speziellen Fall von Dänemark hat die bescheinigende Stelle zudem einige Probleme bei der Abstimmung wiedereingezogener Beträge oder zwischen der Berichterstattung an die Kommission im Rahmen der Tabellen im Anhang III und dem Debitorenbuch der Zahlstelle festgestellt. Die Kommission wird die Erfüllung der Zulassungskriterien und die eingeführten Infrastruktur- und Kontrollsysteme prüfen.

Überwachungssystem der Kommission und Managementerklärung

3.25. Die Kommission stützt sich bei ihrer Bewertung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben in diesem Politikbereich auf vier Grundlagen:

- Bewertung des ordnungsgemäßen Funktionierens der Verwaltungs- und Kontrollsysteme,
- Ergebnisse ihrer eigenen Prüfungen,
- Weiterverfolgung der in vorangegangenen Jahren geltend gemachten Vorbehalte und aufgestellten Aktionspläne,
- von anderen Anweisungsbefugten erlangte Zuverlässigkeitsgewähr im Falle der Übertragung von Befugnissen.

3.26. Der Hof analysierte insbesondere die von der Kommission vorgenommene Bewertung des ordnungsgemäßen Funktionierens der Verwaltungs- und Kontrollsysteme, die im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2011 beschrieben wird.

Bewertung des ordnungsgemäßen Funktionierens der Verwaltungs- und Kontrollsysteme durch die Kommission

3.27. Die wichtigsten Elemente, die die Kommission bei der Bewertung der Verwaltungseffizienz auf der Ebene der Mitgliedstaaten heranzieht, sind die von den Zahlstellenleitern abgegebenen Zuverlässigkeitserklärungen zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge und die von den bescheinigenden Stellen diesbezüglich durchgeführte Prüfungsarbeit.

3.27. Wie im Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung prüft die Kommission die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge auf der Basis von Feststellungen und Indikatoren, die in drei Prüfungsaspekte zusammengefasst werden können:

- 1) das Funktionieren der Zahlstellen,*
- 2) die Kontrollergebnisse auf Ebene der Endbegünstigten,*
- 3) die Konformitätsprüfungen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme durch die Kommission.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

3.28. Für 2011 teilt die Kommission mit, dass im Bereich des EGFL alle 81 von den Zahlstellenleitern abgegebenen Zuverlässigkeitserklärungen uneingeschränkt waren und mit einer Ausnahme (Spanien (Kantabrien)) alle von den jeweiligen bescheinigenden Stellen abgegebenen Stellungnahmen ebenfalls keine Einschränkung enthielten⁽²⁷⁾. Die bescheinigenden Stellen führen ihre Prüfungen auf der Grundlage von Kommissionsleitlinien nach einem „Standardverfahren“ oder auf freiwilliger Basis nach einem Verfahren „für eine bessere Zuverlässigkeitsgewähr“ durch. Letzteres umfasst zusätzliche Kontrollen.

Standardprüfungsanforderungen an die bescheinigenden Stellen

3.29. Die bescheinigenden Stellen prüfen, ob die Zahlstellen die Zulassungskriterien erfüllen, bewerten das interne Kontrollsystem, validieren die zusammengestellten Kontrollstatistiken und geben eine Stellungnahme zur Zuverlässigkeitserklärung des Zahlstellenleiters ab.

3.30. In ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2011 führt die Kommission an, dass 91 % der bescheinigenden Stellen die zusammengestellten Kontrollstatistiken für den Bereich EGFL-InVeKoS prüften und dass 92 % dieser Stellen zu einem positiven Ergebnis kamen, d. h. befanden, dass die Fehlerquote in den zusammengestellten Statistiken weniger als 2 % betrug. Folglich wurden nur 84 % der Statistiken der Zahlstellen von den bescheinigenden Stellen validiert.

3.31. Gemäß den Leitlinien der Kommission validieren die bescheinigenden Stellen die Kontrollstatistiken auf der Grundlage der Überprüfung einer Stichprobe von 20 Kontrollberichten⁽²⁸⁾. Die Validierung bezieht sich jedoch nicht auf die Vollständigkeit der Kontrollstatistiken oder die ordnungsgemäße Berichterstattung über die Ergebnisse⁽²⁹⁾.

3.32. In den Kommissionsleitlinien ist vorgesehen, dass die bescheinigenden Stellen Vor-Ort-Kontrollen entweder begleiten oder erneut durchführen können, um deren Qualität zu bewerten. Auf der Grundlage seiner Erfahrungen ist der Hof der Ansicht, dass sich die Qualität der Kontrollen verbessern würde, wenn die bescheinigenden Stellen verpflichtet wären, zuvor durchgeführte Kontrollen systematisch zu wiederholen⁽³⁰⁾.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.30. *Im Vergleich zu früheren Jahren wandte die GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung hinsichtlich der geleisteten Arbeit und der Schlussfolgerungen aus der Arbeit der bescheinigenden Stellen einen strikteren Ansatz in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht an: Nur wenn eine bescheinigende Stelle alle erforderlichen Arbeiten durchgeführt hat, wurde sie bei der Bewertung der Arbeit berücksichtigt.*

3.31. *Was die Vollständigkeit der Berichterstattung anbelangt, so arbeiten die Dienststellen der Kommission an der Entwicklung von Werkzeugen, die vollständige Informationen bereitstellen und auf diese Weise allgemeinere Prüfungen der Ergebnisse der Vor-Ort-Kontrollen ermöglichen. Ein Probelauf ist im Antragsjahr 2012 für flächenbezogene Beihilfeanträge geplant.*

3.32. *Auch wenn die Kommission zustimmt, dass sich mit einer erneuten Durchführung einer bereits erfolgten Kontrolle, sofern sie rechtzeitig erfolgt, die Qualität von Vor-Ort-Kontrollen besser beurteilen lässt, ist es trotzdem möglich, das Kontrollumfeld mittels Besuchen in Begleitung der bescheinigenden Stelle zu evaluieren. In bestimmten Fällen kann die rechtzeitige Neudurchführung einer Kontrolle sogar unmöglich sein. Diese Einschränkungen sind bei vielen Ex-post-Kontrollen durch externe Prüfer unvermeidlich. In derartigen Situationen stellen begleitete Besuche eine gute Alternative dar. Sie haben auch den zusätzlichen Vorteil einer Verringerung des Verwaltungsaufwands für den Betriebsinhaber, da hierdurch eine Häufung von Kontrollen vermieden wird.*

⁽²⁷⁾ Für die beiden rumänischen Zahlstellen gingen keine Berichte der bescheinigenden Stellen ein.

⁽²⁸⁾ In den Leitlinien der Kommission ist vorgegeben, dass in Bezug auf InVeKoS-Flächenbeihilfen eine Mindeststichprobe von 20 Kontrollberichten und in Bezug auf InVeKoS-Tierprämien eine weitere Stichprobe von 20 Kontrollberichten überprüft werden muss.

⁽²⁹⁾ Die vollständige Übereinstimmung der nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Stichproben mit den in den Statistiken gemeldeten Stichproben ist eine Grundvoraussetzung für die aussagekräftige Beurteilung der Restfehlerquote in den getätigten Zahlungen.

⁽³⁰⁾ Siehe auch Ziffer 3.46 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2010.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

3.33. Außerdem geht aus mehreren von bescheinigenden Stellen vorgelegten Berichten hervor, dass die Kommission von den Zahlstellen weitere Klarstellungen⁽³¹⁾ zu den ursprünglich vorgelegten Kontrollstatistiken verlangt hatte. Sich daraus möglicherweise ergebende Änderungen der Kontrollstatistiken werden im Rahmen der Prüfungen der bescheinigenden Stellen nicht analysiert.

Neues Verfahren für eine bessere Zuverlässigkeitsgewähr

3.34. Im Jahr 2010 führte die Kommission eine neue freiwillige⁽³²⁾ Kontrollregelung ein, die sie als „Verfahren zur verstärkten Gewährleistung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge auf der Ebene der Endbegünstigten durch Handeln der bescheinigenden Stellen“ bezeichnete. Gemäß diesem Verfahren muss die bescheinigende Stelle für jede Zahlstelle und jede der vier Grundgesamtheiten, EGFL-InVeKoS, EGFL-Nicht-InVeKoS, ELER-InVeKoS und ELER-Nicht-InVeKoS, die Kontrolle einer repräsentativen Stichprobe von Vorgängen wiederholen, die die Zahlstelle vor Ort durchgeführt hat.

3.35. Ist die Kommission der Ansicht, dass die Mitgliedstaaten dieses Verfahren ordnungsgemäß anwenden, bleiben die Finanzkorrekturen im Rahmen des Rechnungsabschlusses auf die aus den bescheinigten Kontrollstatistiken abgeleitete Fehlerquote begrenzt.

Konzeptuelle Unstimmigkeiten

3.36. Letztendlich soll die Kommission mit dem Verfahren für eine bessere Zuverlässigkeitsgewähr in die Lage versetzt werden, für die verschiedenen Grundgesamtheiten eine zuverlässige Restfehlerquote zu ermitteln. Der Hof hat eine Analyse der Anweisungen vorgenommen, die die Kommission den bescheinigenden Stellen zur Durchführung dieses Verfahrens übermittelt hat⁽³³⁾. In diesen Anweisungen ist vorgesehen, dass für vertiefte Prüfungen eine Stichprobe von 110 bis 180 Vorgängen auszuwählen ist und die Wesentlichkeitsschwelle auf 2 % gesetzt werden sollte.

3.37. Die Anweisungen der Kommission sehen jedoch zwischen den von der Zahlstelle bestätigten Beihilfebeträgen und den von der bescheinigenden Stelle ermittelten Beträgen eine Toleranzmarge von 2 % vor sowie eine weitere Toleranzmarge von 2 % für die fehlerhafte Zusammenstellung der Kontrollstatistiken durch die Zahlstelle. Aufgrund dieser beiden Toleranzmargen kann die bescheinigende Stelle Restfehlerquoten validieren, die um bis zu 4 Prozentpunkte unterbewertet sein könnten, wodurch die festgesetzte Wesentlichkeitsschwelle ausgehöhlt wird.

3.33. Die Kommission merkt an, dass die von der bescheinigenden Stelle zu erledigende Arbeit die nachfolgende Übermittlung von Kontrollstatistiken bis zum Zeitpunkt der Berichterstellung umfasst.

3.37. Die Anweisungen sehen je eine Toleranzmarge von 2 % für die Zusammenstellung der Statistiken und für die Information selbst vor. Die finanziellen Auswirkungen dieser beiden Margen sind nicht notwendigerweise kumulativ.

⁽³¹⁾ Für Deutschland (Bayern) wird im Bericht der bescheinigenden Stelle erläutert, dass die Kontrollstatistiken aufgrund von Klarstellungen, die die Kommission gefordert hatte, sechsmal angepasst wurden. Die letzte endgültige Fassung ging am 7. November 2011 ein.

⁽³²⁾ Für das Haushaltsjahr 2011 beschlossen nur Bulgarien, Luxemburg und Rumänien, das Verfahren für eine bessere Zuverlässigkeitsgewähr anzuwenden.

⁽³³⁾ AGRI/D(2010) 248617Rev1 — Teil A — Prüfstrategie und AGRI/D(2010) 251540Rev1 — Teil B — Berichterstattung.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Durchführungsfehler

3.38. Der Hof stellte in beiden geprüften Mitgliedstaaten (Bulgarien und Rumänien) erhebliche Mängel bei der Durchführung des Verfahrens für eine bessere Zuverlässigkeitsgewähr fest (siehe Beispiel 3.6).

Beispiel 3.6 — Mängel bei der von den bescheinigenden Stellen durchgeführten Arbeit

In Bulgarien beauftragte die bescheinigende Stelle einen Dienstleistungserbringer mit der Wiederholung der Vor-Ort-Kontrollen. In mehreren Fällen, in denen der Hof eine Wiederholungsprüfung vornahm, hatte der Dienstleistungserbringer die Beihilfefähigkeit von Flächen fehlerhaft bewertet. Außerdem wies die bescheinigende Stelle nicht darauf hin, dass die Zahlstelle — anders als in den EU-Rechtsvorschriften vorgeschrieben — keine Verrechnung der bei einer Parzelle festgestellten überhöhten Flächenangaben mit den bei einer anderen Parzelle festgestellten zu geringen Flächenangaben vornahm. Eine weitere von der bescheinigenden Stelle nicht aufgedeckte Schwachstelle waren Fälle, in denen die Zahlstelle bei Meldung derselben Fläche durch zwei Betriebsinhaber (Mehrfachantrag) entgegen den EU-Rechtsvorschriften die von einem der betroffenen Betriebsinhaber gemeldete Fläche durch eine gleich große nicht gemeldete Fläche in einem anderen Teil der Referenzparzelle ersetzte.

In Rumänien hielt die Zahlstelle alle von der bescheinigenden Stelle ausgewählten Zahlungen zurück und legte den Prüfern dieser Stelle Zahlungssimulationen vor, die sich auf Listen von Parzellen bezogen, aus denen alle nicht beihilfefähigen Parzellen herausgenommen worden waren. Nach Abschluss der Prüfung und Validierung der Zahlungssimulationen durch die bescheinigende Stelle nahm die Zahlstelle jedoch durch fehlerhafte Anwendung des Konzepts des offensichtlichen Irrtums neue Parzellen in die Listen auf⁽³⁴⁾ und zahlte höhere Beträge aus als von der bescheinigenden Stelle validiert. Infolgedessen gab die bescheinigende Stelle trotz der vom Hof aufgezeigten Mängel eine uneingeschränkte Stellungnahme zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen ab.

3.39. Insgesamt ist der Hof der Ansicht, dass die Qualität der Arbeit, die die geprüften bescheinigenden Stellen im Rahmen des Verfahrens für eine bessere Zuverlässigkeitsgewähr leisteten, unzureichend ist.

3.38.**Beispiel 3.6 — Mängel bei der von den bescheinigenden Stellen durchgeführten Arbeit**

Siehe Antwort zu Ziffer 3.39.

3.39. Die Kommission weist darauf hin, dass die Statistiken in keinem dieser Fälle von der bescheinigenden Stelle bescheinigt wurden. Daher werden sie nicht für die in Ziffer 3.35 genannten Zwecke verwendet.

Was die Feststellungen des Hofes anbelangt, wird die Kommission diese Angelegenheiten mit dem betreffenden Mitgliedstaat erörtern und sie in künftigen Anweisungen berücksichtigen.

⁽³⁴⁾ Siehe auch Beispiel 3.3.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Managementerklärung der GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung — Jährlicher Tätigkeitsbericht

3.40. Der Jährliche Tätigkeitsbericht der GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung für 2011 enthält einen Vorbehalt in Bezug auf gravierende Mängel im InVeKoS in Bulgarien und Portugal. In Bezug auf die unter das InVeKoS fallenden Ausgaben in Rumänien hob die Kommission ihren früheren Vorbehalt jedoch auf. Angesichts seiner Bemerkungen in Ziffer 3.19 und Beispiel 3.6 hält der Hof dies für verfrüht.

3.41. Außerdem vertritt die GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung die Auffassung, dass die Unstimmigkeiten, die während der nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Vor-Ort-Kontrollen der Zahlstellen aufgedeckt wurden, den Restfehlerquoten entsprechen. Der Hof wiederholt seine bereits im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010 geäußerte Kritik an diesem Ansatz und begründet dies wie folgt:

- Grundlage dieses Ansatzes sind Kontrollen, deren Qualität sich bei den von der Kommission selbst durchgeführten Prüfungen⁽³⁵⁾ und den Prüfungen des Hofes (siehe Ziffer 3.23) bei einer Reihe von Zahlstellen als unzulänglich erwiesen hat.
- Der Ansatz stützt sich auf Kontrollstatistiken, bei deren Zusammenstellung Fehler auftreten, wie den Berichten der bescheinigenden Stellen zu entnehmen ist (siehe Ziffer 3.30).
- Der Ansatz ist unvollständig, da die bei der verwaltungstechnischen Bearbeitung der Anträge auftretenden Restfehler unberücksichtigt bleiben. Mängel bei der Bearbeitung der Anträge wurden bei den Prüfungen des Hofes (siehe Ziffern 3.19, 3.21 und 3.22) sowie den eigenen Prüfungen der Kommission⁽³⁶⁾ aufgedeckt.

3.40. Es sei daran erinnert, dass der Vorbehalt für Rumänien lediglich auf der Grundlage von Reputationsrisiken ausgesprochen wurde, da das InVeKoS, das wichtigste Kontrollsystem für die GAP, gravierende Mängel aufwies, die finanziellen Risiken auf EU-Ebene jedoch nicht über der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % lagen. Im Februar 2012 ergaben Prüfungen der Kommission, dass der rumänische Aktionsplan abgeschlossen und ordnungsgemäß durchgeführt wurde und dass das System für das Antragsjahr 2011 in einer ausreichenden Qualität einsatzbereit war. Daher vertritt die Kommission die Ansicht, dass die Aufhebung des Vorbehalts unabhängig von der Überschreitung der Wesentlichkeitsschwelle gerechtfertigt war. Eine Prüfung der Durchführung des überarbeiteten InVeKoS wird 2012 im Rahmen des regulären Prüfungsprogramms vorgenommen.

3.41. Die Kontrollstatistiken der Mitgliedstaaten werden weitgehend durch die bescheinigenden Stellen überprüft und validiert; diese Möglichkeit hatte der Hof in seinem Jahresbericht für 2005 empfohlen. Die Ergebnisse dieser Arbeit werden im Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung ausgewiesen.

- Um dem Risiko Rechnung zu tragen, dass die aus diesen Kontrollstatistiken abgeleiteten Fehlerquoten wegen fehlerbehafteter Datenbestände oder einer unzureichenden Weiterverfolgung von Unregelmäßigkeiten zu niedrig angesetzt worden sein könnten, wie vom Hof angesprochen, sah die GD Landwirtschaft und ländliche Entwicklung eine zusätzliche Sicherheitsmarge von 25 % vor, die ihrer Ansicht nach zur Abdeckung der vom Hof genannten Risiken völlig ausreicht.
- Siehe obige Antwort.
- Siehe obige Antwort.

⁽³⁵⁾ Rechnungsabschlussberichte AA/2011/15 (Portugal), Ziffer 3.2, AA/2011/09 (Finnland), Ziffer 3.2.1, AA/2011/05 (Deutschland, Mecklenburg-Vorpommern), Ziffer 6.2, AA/2011/12 (Italien, Emilia-Romagna), Ziffer 3.4.2, AA/2010/16 (Rumänien), Ziffer 3.3, AA/2011/17 (Slowenien), Ziffer 3.2, AA/2011/06 (Spanien, Navarra), Ziffer 3.4, AA/2011/07 (Spanien, Kastilien und León), Ziffer 3.4.

⁽³⁶⁾ Beispielsweise Rechnungsabschlussberichte AA/2011/01 (Bulgarien), Ziffer 3.3, AA/2010/15 (Portugal), Ziffer 3.3, AA/2011/12 (Italien), Ziffer 3.2, AA/2011/06 (Spanien), Ziffer 3.2 und AA/2011/13 (Litauen), Ziffer 3.3.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerungen

3.42. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Zahlungen für das am 31. Dezember 2011 endende Haushaltsjahr im Bereich Landwirtschaft — Marktstützung und Direktzahlungen in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind.

3.43. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die untersuchten Überwachungs- und Kontrollsysteme im Bereich Landwirtschaft — Marktstützung und Direktzahlungen bedingt wirksam sind.

3.42. Die vom Hof ermittelte wahrscheinlichste Fehlerquote für das Haushaltsjahr 2011 stieg im Vorjahresvergleich leicht an, liegt jedoch immer noch innerhalb der normalen Bandbreite der statistischen Streuung von einem Jahr auf das andere und deutet nicht auf eine abnehmende Gesamtqualität bei der Verwaltung und Kontrolle der Ausgaben durch Mitgliedstaaten hin. Dafür spricht auch die Tatsache, dass einer der Fehler, den der Hof als 100 %-Fehler einstuft, nach Ansicht der Kommission eine Ausnahme darstellt und nicht auf eine systemimmanente Schwäche hindeutet. Die Kommission ist der Auffassung, dass die vom Hof in den letzten Jahren ermittelten Fehlerquoten zusammen einen verlässlichen Nachweis liefern, dass die wahrscheinlichste Fehlerquote für den EGFL relativ nahe bei der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegt.

Die geringen Fehlerquoten, die in den von den Mitgliedstaaten an die Kommission übermittelten Kontrollstatistiken genannt werden und zu einem sehr großen Teil von den bescheinigenden Stellen überprüft und validiert wurden, zeigen ebenfalls, dass die EGFL-Ausgaben im Haushaltsjahr 2011 allgemein gut verwaltet wurden.

Zudem wird das Risiko für den EU-Haushalt durch die Konformitätsabschlussverfahren der Kommission adäquat begrenzt.

Siehe auch die Antwort zu Ziffer 3.12.

3.43. Nach Auffassung der Kommission stellt das InVeKoS generell ein effektives Kontrollsystem für die Begrenzung des Risikos von Fehlern oder vorschriftswidrigen Ausgaben dar. Den Kontrollstatistiken der Mitgliedstaaten sowie den eigenen Prüfergebnissen der Kommission zufolge lag der Anteil der zu Unrecht gezahlten Beträge bei den im InVeKoS erfassten Direktzahlungen 2011 unter der Wesentlichkeitsschwelle von 2 %. Siehe auch die Antwort auf die Ziffer 3.15. Zudem wird das verbleibende Risiko für den EU-Haushalt durch das Konformitätsabschlussverfahren adäquat begrenzt.

Empfehlungen

3.44. **Anhang 3.3** zeigt das Ergebnis der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung seiner in früheren Jahresberichten (2008 und 2009) ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden. Der Hof erkennt an, dass die Kommission Abhilfemaßnahmen getroffen hat, um die Zuverlässigkeit und Vollständigkeit der im Flächenidentifizierungssystem erfassten Informationen zu verbessern. Beispielsweise führte sie die Verpflichtung ein, dass alle Zahlstellen eine Qualitätsbeurteilung vornehmen müssen, und leitete für die Mitgliedstaaten mit gravierenden Mängeln Aktionspläne ein. Der Hof stellte jedoch fest, dass die Kommission nicht dafür sorgte, dass bestimmte Mitgliedstaaten die vom Hof in früheren Jahresberichten angeführten Mängel im Flächenidentifizierungssystem sowie administrative Schwachstellen behoben (siehe Ziffer 3.15).

3.45. Aufgrund dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2011 empfiehlt der Hof für den laufenden Programmplanungszeitraum, dass Kommission und Mitgliedstaaten durch angemessene Maßnahmen Folgendes gewährleisten sollten:

- **Empfehlung 1:** ordnungsgemäße Bewertung der Beihilfefähigkeit von Dauergrünland, insbesondere in Fällen, in denen Flächen teilweise mit Gestrüpp, Sträuchern oder eng stehenden Bäumen bewachsen sind oder teilweise aus steinigem Boden bestehen (siehe Ziffern 3.12. und 3.20);
- **Empfehlung 2:** unmittelbare Beseitigung der in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen und/oder den InVeKoS-Datenbanken ermittelten Schwachstellen durch die Zahlstellen (siehe Ziffern 3.19-3.22);
- **Empfehlung 3:** Durchführung von Vor-Ort-Kontrollen, die von solcher Qualität sind, dass die beihilfefähige Fläche zuverlässig ermittelt werden kann (siehe Ziffer 3.23);

3.44. Seit 2010 müssen die Mitgliedstaaten nach festgelegten Verfahren eine jährliche Qualitätsbewertung des Flächenidentifizierungssystems durchführen. Die Ergebnisse dieser Bewertung wird die Kommission in den nächsten Jahren weiterhin verfolgen. Darüber hinaus führte die Kommission im Jahr 2010 eine neue freiwillige Kontrollregelung ein, die sie als „Verfahren zur verstärkten Gewährleistung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge auf der Ebene der Endbegünstigten durch Handeln der bescheinigten Stellen“ bezeichnete. Zudem haben mehrere Mitgliedstaaten Aktionspläne ausgearbeitet, deren Umsetzung die Kommission überwachen wird.

3.45. Siehe auch die gemeinsame Antwort zu den Ziffern 1.12 und 1.13.

Die Kommission ist sich dieses Problems bewusst und hat im Rahmen der laufenden GAP-Reform im Hinblick auf 2020 Vorschläge unterbreitet, wie die Förderfähigkeitskriterien klarer definiert werden können.

Wenn die Kommission im laufenden Zeitraum derartige Schwachstellen feststellt, erhält der betreffende Mitgliedstaat Empfehlungen zu deren Beseitigung, wobei im Rahmen von Konformitätsabschlussverfahren auch Finanzkorrekturen verhängt werden, um die finanziellen Interessen der EU zu schützen.

Die Kommission stimmt dem Hof zu und empfiehlt Mitgliedstaaten systematisch, ihre Kontrollsysteme zu verbessern und eine strengere Umsetzung dieser Systeme zu gewährleisten.

In Prüfungen der Kommissionsdienststellen wurden darüber hinaus ähnliche Mängel bei der Qualität der Vor-Ort-Kontrollen festgestellt. Diese Unzulänglichkeiten werden im Rahmen von Konformitätsabschlussverfahren weiterverfolgt, die sicherstellen, dass das Risiko für den EU-Haushalt adäquat begrenzt wird.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- **Empfehlung 4:** die Arbeit der bescheinigenden Stellen ist so konzipiert und von solcher Qualität, dass sie zu einer zuverlässigen Bewertung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge in den Zahlstellen führt (siehe Ziffern 3.29 ff).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission hält die Gesamtstruktur und die Berichterstattungspflichten in Bezug auf die Überprüfung der Vor-Ort-Kontrollen durch die bescheinigenden Stellen für angemessen. Demzufolge sind in den Leitlinien der Kommission für bescheinigende Stellen keine Änderungen für das Haushaltsjahr 2012 vorgesehen. Die Kommission wird die Qualität der Arbeit der bescheinigenden Stellen jedoch weiter überwachen.

Die bescheinigenden Stellen müssen allerdings derzeit keine Stellungnahme zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge abgeben. Dies ist derzeit lediglich auf freiwilliger Basis möglich. In den Vorschlägen der Kommission für die Haushaltsordnung und die horizontale Verordnung über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik⁽²⁾ werden die bescheinigenden Stellen ab dem neuen Programmplanungszeitraum verpflichtet, eine Stellungnahme zur Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge abzugeben.

⁽²⁾ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik — KOM(2011) 628 endg./2.

ANHANG 3.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IM BEREICH LANDWIRTSCHAFT - MARKTSTÜTZUNG UND DIREKTZAHLUNGEN

	2011	2010	2009	2008
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE				
Vorgänge insgesamt (<i>davon</i>):	180	146	148	151
Vorschüsse	0	0	0	0
Zwischen-/Abschlusszahlungen	180	146	148	151
ERGEBNISSE DER PRÜFUNGEN ⁽¹⁾				
Anteil (Anzahl) der geprüften Vorgänge, die				
nicht fehlerbehaftet waren	61 % (110)	73 %	76 %	72 %
mit einem oder mehreren Fehlern behaftet waren	39 % (70)	27 %	24 %	28 %
Aufschlüsselung der fehlerbehafteten Vorgänge				
Aufschlüsselung nach Fehlerart				
Nicht quantifizierbare Fehler	14 % (10)	26 %	31 %	29 %
Quantifizierbare Fehler	86 % (60)	74 %	69 %	71 %
Förderfähigkeit	23 % (14)	3 %	13 %	10 %
Tatsächliches Vorhandensein	2 % (1)	0 %	0 %	0 %
Genauigkeit	75 % (45)	97 %	87 %	90 %
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER				
Wahrscheinlichste Fehlerquote	2,9 %			
Obere Fehlergrenze	4,7 %			
Untere Fehlergrenze	1,1 %			

⁽¹⁾ Die Zahlen in Klammern entsprechen der tatsächlichen Anzahl der Vorgänge.

ANHANG 3.2

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON SYSTEMEN IM BEREICH LANDWIRTSCHAFT — MARKTSTÜTZUNG UND DIREKTZAHLUNGEN

Bewertung ausgewählter Überwachungs- und Kontrollsysteme — EGFL

Mitgliedstaat (Zahlstelle)	Regelung	Unter das InVeKoS fallende Ausgaben (nationale Ober- grenze gemäß Anhang VIII der Verordnung (EG) Nr. 73/2009) (1 000 Euro)	Verwaltungs- und Kontrollverfahren zur Gewährleistung korrekter Zahlungen, einschließlich Quali- tät der Datenbanken	Methodik der Vor-Ort-Kontrollen, Auswahl, Durchfüh- rung, Qualitätskon- trolle und Bericht- erstattung über die jeweiligen Ergebnisse	Verfahren zur Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge	Gesamtbewertung
Österreich	Betriebsprä- mie	745 235	Bedingt wirksam 1, 9	Wirksam	Wirksam	Bedingt wirksam
Dänemark	Betriebsprä- mie	1 030 478	Bedingt wirksam 1, 4, 7, 8	Bedingt wirksam b	Bedingt wirksam A	Bedingt wirksam
Finnland	Betriebsprä- mie	565 520	Bedingt wirksam 3, 5, 7, 8	Bedingt wirksam b, c	Wirksam	Bedingt wirksam
Ungarn	Regelung für die einheitliche Flächen- zahlung	1 073 824	Bedingt wirksam 2, 6, 9	Bedingt wirksam a, b	Bedingt wirksam B	Bedingt wirksam
Italien (Lombardei)	Betriebsprä- mie	4 227 177	Bedingt wirksam 2, 5, 8	Wirksam	Wirksam	Bedingt wirksam
Spanien (Galicien)	Betriebsprä- mie	5 108 650	Bedingt wirksam 1, 2, 3, 4	Bedingt wirksam b, c	Wirksam	Bedingt wirksam

1 Mängel im Flächenidentifizierungssystem.

2 Keine Aktualisierung des Flächenidentifizierungssystems nach Vor-Ort-Kontrollen.

3 Unzulänglicher Prüfpfad in den InVeKoS-Datenbanken.

4 Unrichtige Angaben in den Datenbanken über die Zahlungsansprüche.

5 Anträge auf Zahlung von Betriebsprämien enthalten keine Angaben, die die Bestimmung der Lage der landwirtschaftlichen Parzellen ermöglichen.

6 Nur begrenzte nachträgliche Kontrollen zu möglichen Übererklärungen in früheren Jahren.

7 Schwachstellen beim Antragserfassungsverfahren.

8 Berichtigungen wegen offensichtlicher Irrtümer entsprechen nicht dem Konzept des offensichtlichen Irrtums.

9 Berechnung von Zahlungen auf einer fehlerhaften Grundlage.

a Keine Verrechnung der bei einer Kulturgruppe festgestellten Übererklärungen von Flächen mit festgestellten Untererklärungen.

b Unzulängliche Qualität von Flächenvermessungen bei Vor-Ort-Kontrollen.

c Fehlerhafte oder unvollständige Angaben in den Berichten über Vor-Ort-Kontrollen.

A Unstimmigkeiten in den Debitorenbüchern.

B Schwachstellen bei den Vollstreckungsmaßnahmen.

ANHANG 3.3

STAND DER WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN IN BEZUG AUF DEN EGFL

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof	Antwort der Kommission
2009	<p>Hinsichtlich des InVeKoS lautete die Schlussfolgerung des Hofes, dass vor allem bei drei der acht geprüften Zahlstellen (Griechenland, Zypern und Malta) erhebliche Verbesserungen erforderlich waren (Ziffer 3.72).</p>	<p>In den drei Zahlstellen wurden folgende Abhilfemaßnahmen getroffen:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Griechenland: Zur Beseitigung der Mängel setzten die Behörden einen Aktionsplan um. Dabei wurden ein neues Flächenidentifizierungssystem-GIS und ein überarbeitetes Antragsverfahren eingerichtet. — Zypern: Es wurde ein Fünfjahres-Erneuerungsplan umgesetzt. Seit 2011 findet eine Neufestlegung der Referenzparzellen auf der Grundlage der jüngsten Bilder statt. — Malta: Die Zahlstelle nahm 2009 anhand von Orthofotos aus dem Jahr 2008 eine Aktualisierung des Flächenidentifizierungssystems vor und plante für das Antragsjahr 2011 den Abschluss einer vollständigen Aktualisierung des Flächenidentifizierungssystems anhand von Bildern aus dem Jahr 2010. 	
	<p>Der Hof war der Ansicht, dass die Kommissionsleitlinien bezüglich der von den bescheinigenden Stellen durchzuführenden Arbeit hinsichtlich der Art und des Abdeckungsgrads dieser Arbeit sowie hinsichtlich der Berichterstattungspflichten überprüft werden sollten. Dabei sollte besonderes Augenmerk auf die Arbeit im Zusammenhang mit der Validierung der mitgliedstaatlichen Statistiken über Kontrollen und Vor-Ort-Kontrollen gelegt werden (Ziffer 3.75).</p>	<p>Die Kommission richtete ein neues System zur Validierung der mitgliedstaatlichen Statistiken über Kontrollen und Vor-Ort-Kontrollen ab 2010 ein, das sogenannte „Verfahren für eine bessere Zuverlässigkeitsgewähr“ (siehe Ziffern 3.34-3.35).</p> <p>Während seiner Prüfungen in zwei der drei Zahlstellen, die sich für die Anwendung dieses Verfahrens entschieden, stellte der Hof fest, dass die entsprechenden Prüfungen im Fall dieser beiden Zahlstellen aufgrund von Konzeptions- und Durchführungsmängeln keine oder nur eine sehr begrenzte Zuverlässigkeitsgewähr liefern (siehe Ziffern 3.36 ff).</p>	<p><i>Die Kommission teilt die Ansicht des Hofes nicht, dass das Verfahren für eine bessere Zuverlässigkeitsgewähr Konzeptionsmängel aufweise. Die Kommission hat die Arbeit der bescheinigenden Stellen in Bezug auf die Kontrollstatistiken der beiden betreffenden Zahlstellen ebenfalls überprüft und stimmt mit dem Hof darin überein, dass in diesen beiden Fällen nur eine begrenzte Zuverlässigkeit erreicht werden kann.</i></p>
2009 und 2008	<p>Der Hof empfahl die Beseitigung der aufgedeckten Systemmängel. Hierzu sollten bei der Betriebsprämienregelung und bei der Regelung für die einheitliche Flächenzahlung folgende Unzulänglichkeiten am dringendsten angegangen werden (Ziffer 3.73 ⁽¹⁾):</p> <p>a) Beseitigung der Systemschwächen, die zu Fehlern im Zusammenhang mit nicht beihilfefähigen Flächen, überhöhten Flächenangaben oder fehlerhaften Zahlungsansprüchen führen, indem insbesondere die Zuverlässigkeit und Vollständigkeit der im Flächenidentifizierungssystem erfassten Daten verbessert wird (z. B. Verwendung der jüngsten verfügbaren Orthofotos);</p> <p>b) Gewährleistung, dass alle InVeKoS-Datenbanken einen zuverlässigen und vollständigen Prüfpfad hinsichtlich der vorgenommenen Änderungen aufweisen;</p>	<p>a) Ab dem Antragsjahr 2010 sind die Mitgliedstaaten gemäß einer mit der Verordnung (EU) Nr. 146/2010 der Kommission eingeführten neuen Bestimmung verpflichtet, eine jährliche Bewertung der Qualität des Flächenidentifizierungssystems-GIS vorzunehmen, die bestimmte Verfahren umfassen muss.</p> <p>b) Es wurden keine spezifischen Abhilfemaßnahmen getroffen, um der Empfehlung des Hofes Rechnung zu tragen.</p>	<p>a) <i>Die Kommission schließt sich der Bewertung des Hofes an. Sie wird die Ergebnisse in den Folgejahren weiter überwachen.</i></p> <p>b) <i>Im Rahmen ihrer Prüfungen gibt die Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten Empfehlungen ab, um die Situation fortlaufend zu verbessern. Im Laufe der Jahre werden an den Ergebnissen der Prüfungen Fortschritte in Bezug auf die Qualität der Informationen in den Datenbanken erkennbar.</i></p>

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof	Antwort der Kommission
2009 und 2008	c) Klarstellung und weitere Durchsetzung der Regeln, damit EU-Direktbeihilfen nicht an Antragsteller ausgezahlt werden, die die Flächen weder landwirtschaftlich genutzt noch in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten haben;	<p>c) Im Rahmen des Gesundheitschecks eröffnete die Kommission den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, natürliche oder juristische Personen, deren Hauptgeschäftszweck nicht in der Ausübung einer landwirtschaftlichen Tätigkeit besteht oder deren landwirtschaftliche Tätigkeiten unwesentlich sind, von der Förderung auszuschließen.</p> <p>Nach Ansicht des Hofes ist die Gefahr, dass Zahlungen an Antragsteller gehen, die die Flächen weder landwirtschaftlich genutzt noch in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand erhalten haben, immer noch vorhanden.</p> <p>In ihrem Vorschlag für die GAP im Zeitraum nach 2013 stellte die Kommission klar, wie der Begriff „Betriebsinhaber“ zu definieren ist. Nach Ansicht des Hofes besteht weiterhin die Gefahr, dass Zahlungen an Begünstigte geleistet werden, die keine landwirtschaftliche Tätigkeit ausüben.</p>	<p>c)</p> <p><i>Entsprechend einer Empfehlung des Hofes, hat die Kommission im Rahmen ihres Vorschlags für die GAP nach 2013, über den der Gesetzgeber zur Zeit noch verhandelt, den Begriff „aktiver Landwirt“ definiert.</i></p>
	d) Festlegung auf EU-Ebene, dass Grünland nur dann für die Zahlung von EU-Direktbeihilfen infrage kommt, wenn bestimmte jährliche Mindestvoraussetzungen für seine Erhaltung erfüllt sind.	d) Im laufenden Programmplanungszeitraum wurden keine Fortschritte erzielt.	d) <i>Das aktuelle System besteht in einem gemeinsamen Rechtsrahmen, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten für die Festlegung der Erhaltungskriterien nach den GLÖZ-Anforderungen verantwortlich sind. Dies ermöglicht die Berücksichtigung der Vielfalt landwirtschaftlicher Flächen und Traditionen in der EU.</i>
2008	Der Hof stellte auf der Grundlage der bei seiner Prüfung von Vorgängen ermittelten Fehlerquote sowie auf der Grundlage seiner Systembewertung erneut fest, dass das InVeKoS allgemein ein wirksames Kontrollsystem ist, mit dem das Fehlerrisiko oder das Risiko vorschriftswidriger Ausgaben eingedämmt wird. Dennoch zeigte sich bei der Prüfung, dass in ausgewählten Zahlstellen in drei Mitgliedstaaten (Bulgarien, Rumänien und Vereinigtes Königreich (Schottland)) erhebliche Verbesserungen erforderlich sind (Ziffer 5.64).	<p>Die Kommission traf folgende Abhilfemaßnahmen:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Bulgarien: Für den Zeitraum 2009-2011 wurde ein Aktionsplan ausgearbeitet, mit dem insbesondere das Ziel verfolgt wurde, das hohe Ausmaß von Flüchtigkeitsfehlern in den Beihilfeanträgen der Landwirte zu beheben, neue Orthofotos zu beschaffen und die Informationen im Flächenidentifizierungssystem-GIS anhand neuer Orthofotos und der Ergebnisse von Vor-Ort-Kontrollen zu aktualisieren. — Rumänien: Für den Zeitraum 2009-2011 wurde ein Aktionsplan ausgearbeitet, mit dem das Ziel verfolgt wurde, neue Orthofotos zu beschaffen und die Informationen im Flächenidentifizierungssystem-GIS anhand neuer Orthofotos und der Ergebnisse von Vor-Ort-Kontrollen zu aktualisieren. — Vereinigtes Königreich (Schottland): Die nationalen Behörden sind dabei, die Informationen im Flächenidentifizierungssystem-GIS zu überprüfen und zu aktualisieren. 	<p><i>Die Aktionspläne für Rumänien und Bulgarien wurden im November 2011 bzw. im Februar 2011 abgeschlossen.</i></p>

(¹) Ähnliche Empfehlungen wurden in Ziffer 5.65 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2008 ausgesprochen.

KAPITEL 4

Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	4.1-4.9
Besondere Merkmale des Themenkreises	4.2-4.8
Entwicklung des ländlichen Raums	4.2-4.5
Klima- und Umweltpolitik, Maritime Angelegenheiten und Fischerei sowie Gesundheit und Verbraucherschutz	4.6-4.8
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	4.9
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	4.10-4.19
Entwicklung des ländlichen Raums	4.12-4.18
Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen (Cross-Compliance- Verpflichtungen)	4.16-4.18
Klima- und Umweltpolitik, Maritime Angelegenheiten und Fischerei sowie Gesundheit und Verbraucherschutz	4.19
Wirksamkeit der Systeme	4.20-4.50
Entwicklung des ländlichen Raums	4.20-4.44
Systeme der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	4.20-4.32
Rechnungsabschlusssystem der Kommission und Managementerklärung	4.33-4.44
Klima- und Umweltpolitik, Maritime Angelegenheiten und Fischerei sowie Gesundheit und Verbraucherschutz	4.45-4.50
Internes Kontrollsystem der GD MARE	4.46
Managementklärungen der anderen Generaldirektionen — Jährliche Tätigkeitsberichte	4.47-4.50
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	4.51-4.55
Schlussfolgerungen	4.51-4.52
Empfehlungen	4.53-4.55

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

4.1. Dieses Kapitel enthält die spezifische Beurteilung des Hofes zum Themenkreis Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit. Dieser Themenkreis umfasst den Bereich Entwicklung des ländlichen Raums, der zum Politikbereich 05 — Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums — gehört, sowie die Politikbereiche 07 — Klima- und Umweltpolitik, 11 — Maritime Angelegenheiten und Fischerei und 17 — Gesundheit und Verbraucherschutz. Wichtige Informationen zu den abgedeckten Tätigkeiten und den Ausgaben im Haushaltsjahr 2011 sind **Tabelle 4.1** zu entnehmen.

Tabelle 4.1 — Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit — Wichtige Informationen 2011

(Millionen Euro)

Haus-haltstitel	Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen	Art der Mittelverwaltung
05	Entwicklung des ländlichen Raums	Entwicklung des ländlichen Raums	12 292	geteilt
		Heranführungsmaßnahmen	102	dezentral
		Internationale Aspekte des Politikbereichs „Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums“	5	zentral direkt
		12 399		
07	Klima- und Umweltpolitik	Verwaltungsausgaben	92	zentral direkt
		Operative Ausgaben	240	zentral direkt/zentral indirekt
		332		
11	Maritime Angelegenheiten und Fischerei	Verwaltungsausgaben	41	zentral direkt
		Operative Ausgaben	731	zentral/geteilt
		772		
17	Gesundheit und Verbraucherschutz	Verwaltungsausgaben	117	zentral direkt
		Operative Ausgaben	506	zentral direkt/zentral indirekt
		623		
		Verwaltungsausgaben insgesamt ⁽¹⁾	250	
		Operative Ausgaben insgesamt	13 876	
		Davon: — Vorschüsse	566	
		— Zwischen-/Abschlusszahlungen	13 310	
		Zahlungen des Jahres insgesamt	14 126	
		Mittelbindungen des Jahres insgesamt	16 779	

⁽¹⁾ Über die Prüfung der Verwaltungsausgaben wird in Kapitel 9 berichtet.

Quelle: Jahresrechnung 2011 der Europäischen Union.

Besondere Merkmale des Themenkreises

Entwicklung des ländlichen Raums

4.2. Die Entwicklung des ländlichen Raums bildet einen Teil der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), deren allgemeine Ziele und Finanzierungsquellen in Kapitel 3 dargelegt sind (siehe Ziffern 3.2-3.3).

4.3. Aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) werden im Rahmen einschlägiger Programme der Mitgliedstaaten getätigte Ausgaben für die ländliche Entwicklung kofinanziert, wobei unterschiedliche Sätze zur Anwendung kommen. Die Ausgaben erstrecken sich auf 45 Maßnahmen, zu denen sowohl flächenbezogene Maßnahmen (wie z. B. Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen und Ausgleichszahlungen an Betriebsinhaber in Gebieten mit naturbedingten Nachteilen) als auch nicht flächenbezogene Maßnahmen (wie z. B. Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe und Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung) gehören (12 394 Millionen Euro) ⁽¹⁾.

4.4. Die Verwaltung und Kontrolle der GAP-Ausgaben ist in Kapitel 3 beschrieben (siehe Ziffern 3.6-3.7). Im Rahmen einiger ELER-Beihilferegelungen ⁽²⁾ sind die Empfänger von EU-Beihilfen rechtlich verpflichtet, „anderweitige Verpflichtungen“ (Cross-Compliance-Verpflichtungen) einzuhalten (siehe Ziffer 3.5).

4.5. In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010 stellte der Hof fest, dass die Ausgaben im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums besonders fehlerträchtig sind ⁽³⁾. Das Hauptrisiko für die Ordnungsmäßigkeit entsteht durch die oft komplizierten Vorschriften und Förderfähigkeitsbedingungen. Angesichts der geringen Ausführungsraten ⁽⁴⁾ einiger Programme besteht außerdem insbesondere gegen Ende des Programmplanungszeitraums das Risiko, dass nicht beihilfefähige Ausgaben gemeldet werden, um die Aufhebung von Mittelbindungen zu vermeiden.

4.4. Siehe Antworten zu Ziffer 3.5.

4.5. Die Kommission teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass die Ausgaben für die Entwicklung des ländlichen Raumes in manchen Bereichen fehlerträchtiger sind als es bei der ersten Säule der GAP der Fall ist. Allerdings müssen die vergleichsweise höheren Fehlerquoten vor dem Hintergrund der Ziele der Politik für die Entwicklung des ländlichen Raums gesehen werden, die nur durch die vom Rechnungshof angeführten komplexeren Regeln und Beihilfevoraussetzungen erreicht werden können.

⁽¹⁾ Dieser Betrag beinhaltet Ausgaben für den Abschluss früherer Programme (des Zeitraums 2000-2006) (500 Millionen Euro) sowie Heranführungsmaßnahmen im Bereich Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums (102 Millionen Euro).

⁽²⁾ Siehe Artikel 50a der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates (ABl. L 277 vom 21.10.2005, S. 1).

⁽³⁾ Siehe Ziffer 3.18 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2010.

⁽⁴⁾ Fünf Jahre nach dem Beginn des Programmplanungszeitraums 2007-2013 waren die Ausführungsraten (d. h. tatsächliche Zahlungen gegenüber den im Finanzierungsplan vorgesehenen Zahlungen) in Bulgarien (29,1 %), Rumänien (34,3 %) und Italien (36,2 %) immer noch sehr gering (auf der Grundlage von Daten der GD Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums zum 31. Dezember 2011).

Klima- und Umweltpolitik, Maritime Angelegenheiten und Fischerei sowie Gesundheit und Verbraucherschutz

4.6. Die Umweltpolitik der Union soll zum Schutz der Umwelt, zur Verbesserung ihrer Qualität, zur menschlichen Gesundheit und zur rationellen Verwendung der natürlichen Ressourcen beitragen, wobei entsprechende Maßnahmen auch auf internationaler Ebene gefördert werden sollen. Das Finanzierungsinstrument für die Umwelt (LIFE)⁽⁵⁾ ist das finanziell wichtigste Förderprogramm (Ausgaben im Jahr 2011: 184 Millionen Euro) zur Kofinanzierung von Projekten in den Mitgliedstaaten, die in den Bereichen Natur und biologische Vielfalt, Umweltpolitik und Verwaltungspraxis sowie Information und Kommunikation durchgeführt werden.

4.7. Mit der im Politikbereich Maritime Angelegenheiten und Fischerei umgesetzten Gemeinsamen Fischereipolitik werden die gleichen globalen Ziele verfolgt wie mit der Gemeinsamen Agrarpolitik (siehe Ziffer 3.2). Das wichtigste Instrument ist der Europäische Fischereifonds⁽⁶⁾ (EFF) (Ausgaben im Jahr 2011: 441 Millionen Euro).

4.8. Im Politikbereich Gesundheit und Verbraucherschutz trägt die EU sowohl zum Schutz der Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze als auch zum Wohl der Verbraucher bei. Der größte Teil der Zahlungen wird für Programme zur Tilgung von Tierseuchen und für europäische Agenturen⁽⁷⁾ getätigt (2011: 186 Millionen Euro bzw. 171 Millionen Euro).

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

4.9. Der übergreifende Prüfungsansatz des Hofes sowie seine Prüfungsmethodik sind in **Teil 2** von **Anhang 1.1** (Kapitel 1) beschrieben. Für die Prüfung des Themenkreises Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit ist auf die folgenden besonderen Sachverhalte hinzuweisen:

— Es wurde eine Stichprobe von 178 Zwischen- und Abschlusszahlungen untersucht, die 160 Zahlungen im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums und 18 Zahlungen in den Bereichen Klima- und Umweltpolitik, Maritime Angelegenheiten und Fischerei sowie Gesundheit und Verbraucherschutz umfasste.

4.9.

⁽⁵⁾ Verordnung (EG) Nr. 614/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 149 vom 9.6.2007, S. 1).

⁽⁶⁾ Das Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF) wurde für den laufenden Programmplanungszeitraum (2007-2013) durch den EFF ersetzt, Verordnung (EG) Nr. 1198/2006 des Rates (ABl. L 223 vom 15.8.2006, S. 1).

⁽⁷⁾ Europäisches Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten, Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit und Europäische Arzneimittel-Agentur.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- Hinsichtlich der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen (Cross-Compliance-Verpflichtungen) konzentrierte sich der Hof bei seinen Prüfungen auf die GLÖZ-Verpflichtungen (Erhaltung eines guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands) und ausgewählte Grundanforderungen an die Betriebsführung⁽⁸⁾, für die es zum Zeitpunkt des Prüfbesuchs möglich war, Nachweise zu erlangen und eine Schlussfolgerung zu ziehen.
- Kürzungen und Ausschlüsse (die von den Mitgliedstaaten vorzunehmen sind, wenn Empfänger von EU-Beihilfen die tatsächliche Fläche, die Zahl der Tiere oder die förderfähigen Ausgaben zu hoch angeben⁽⁹⁾) wurden bei der Fehlerquotenberechnung des Hofes nicht berücksichtigt⁽¹⁰⁾.
- Die Bewertung der Systeme im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums bezog sich auf jeweils eine Zahlstelle in sechs Mitgliedstaaten: Dänemark, Spanien (Galicien), Italien (Lombardei), Ungarn, Österreich und Finnland. Im Politikbereich Maritime Angelegenheiten und Fischerei prüfte der Hof das interne Kontrollsystem der GD MARE.
- Die Analyse der Managementklärungen der Kommission bezog sich auf die Jährlichen Tätigkeitsberichte der Generaldirektionen AGRI (bezüglich der Entwicklung des ländlichen Raums), CLIMA, ENV, MARE und SANCO.
- Um die Grundlage für die Kommissionsbeschlüsse über den Rechnungsabschluss zu bewerten, überprüfte der Hof darüber hinaus die im Hinblick auf den Rechnungsabschluss durchgeführte Prüfungstätigkeit der GD AGRI und unterzog im Bereich des ELER die für 15 Zahlstellen vorgelegten Bescheinigungen und Berichte der bescheinigenden Stellen einer Durchsicht.

- Siehe Antwort zu den Ziffern 4.16 bis 4.18.

⁽⁸⁾ Alle Verpflichtungen gemäß den Grundanforderungen an die Betriebsführung Nr. 6-8 (hinsichtlich der Kennzeichnung und Registrierung von Tieren) sowie offensichtliche Verstöße gegen die Grundanforderungen an die Betriebsführung Nr. 4 (Nitratrichtlinie) und 18 (Tierschutz).

⁽⁹⁾ Artikel 16, 17 und 30 der Verordnung (EU) Nr. 65/2011 der Kommission vom 27. Januar 2011 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates hinsichtlich der Kontrollverfahren und der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen bei Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (ABl. L 25 vom 28.1.2011, S. 8).

⁽¹⁰⁾ Außer in Fällen, in denen die Mitgliedstaaten die Unregelmäßigkeit bereits festgestellt hatten, ohne die anzuwendenden Kürzungen/Ausschlüsse vorzunehmen.

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

4.10. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 4.1** zusammengefasst. Bei der Prüfung seiner Stichprobe von Vorgängen stellte der Hof fest, dass 57 % der Vorgänge fehlerbehaftet waren. Der Hof schätzt die wahrscheinlichste Fehlerquote auf 7,7 % ⁽¹¹⁾.

4.11. Bei den Ausgaben im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums wiesen 93 der 160 im Rahmen der Stichprobe geprüften Vorgänge Fehler auf (58 %), von denen 61 (66 %) quantifizierbar waren. In den Politikbereichen Klima- und Umweltpolitik, Maritime Angelegenheiten und Fischerei sowie Gesundheit und Verbraucherschutz wiesen 8 der 18 im Rahmen der Stichprobe geprüften Vorgänge (44 %) Fehler auf, von denen 2 (25 %) quantifizierbar waren.

Entwicklung des ländlichen Raums

4.12. Im Bereich des ELER führten die vom Hof vorgenommenen Prüfungen von Vorgängen zur Prüfung von 26 verschiedenen Maßnahmen. 75 Vorgänge betrafen flächenbezogene Maßnahmen und 85 Vorgänge nicht flächenbezogene Maßnahmen. Der größte Teil der in Ziffer 4.10 genannten wahrscheinlichsten Fehlerquote betraf die Förderfähigkeit bei nicht flächenbezogenen Maßnahmen. Außerdem stellte der Hof eine hohe Fehlerinzidenz fest, wenn es sich bei den Begünstigten um öffentliche Einrichtungen wie z. B. Gemeinden oder die Zahlstelle selbst handelte: Die 34 geprüften Vorgänge, an denen öffentliche Begünstigte beteiligt waren, wiesen 17 Fehler (50 %) auf, wobei es um Sachverhalte wie die Meldung nicht förderfähiger MwSt.-Beträge oder die Nichteinhaltung der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge ging.

4.13. Die Stichprobe der 160 Vorgänge im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums umfasste 43 Zahlungen für Agrarumweltregelungen. Der Hof stellte fest, dass die Betriebsinhaber die von ihnen eingegangenen Agrarumweltverpflichtungen in 10 Fällen (23 %) nicht eingehalten hatten. Ein solcher vom Hof aufgedeckter Fehler ist in Beispiel 4.1 aufgeführt. Bezüglich der Maßnahme „Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe“ wurden 21 Zahlungen geprüft, bei denen der Hof in acht Fällen (38 %) nicht förderfähige Ausgaben ermittelte.

4.10 und 4.11. Die Kommission nimmt die Schätzung des Rechnungshofs zur wahrscheinlichsten Fehlerquote zur Kenntnis. Die Kommission teilt zwar die Bewertung des Rechnungshofs in manchen Fällen nicht, doch ihre eigenen Schätzungen bezüglich unrechtmäßiger Zahlungen, die sich auf die von den Mitgliedstaaten 2011 vorgelegten Kontrollstatistiken stützen, zeigen ebenfalls eine Verschlechterung der Situation, allerdings in geringerem Ausmaß. Deshalb hat der Generaldirektor der Generaldirektion Landwirtschaft (GD AGRI) in seiner Zuverlässigkeitserklärung für 2011 einen Vorbehalt bezüglich der Ausgaben im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums angemeldet.

Dieser Vorbehalt geht einher mit einer Reihe von Abhilfemaßnahmen, die von der Kommission und den Mitgliedstaaten gemeinsam festzulegen sind.

Allerdings müssen die im Vergleich zur ersten Säule der GAP höheren Fehlerquoten vor dem Hintergrund der Ziele der Politik für die Entwicklung des ländlichen Raums gesehen werden, die nur durch die vom Rechnungshof unter Ziffer 4.5 angeführten komplexeren Regeln und Beihilfevoraussetzungen erreicht werden können.

Die Kommission stellt fest, dass die Hälfte der quantifizierbaren Fehler relativ geringe finanzielle Auswirkungen hat (unter 5 %).

4.12. Die Kommission nimmt die Feststellungen des Rechnungshofs zur Kenntnis, auch wenn sie nicht immer mit den Kontrollstatistiken aus den Mitgliedstaaten übereinstimmen. Die Kommission wird diese Feststellungen bei der Durchführung ihres Aktionsplans für die Entwicklung des ländlichen Raums berücksichtigen, wenn sie es für erforderlich hält.

4.13.

⁽¹¹⁾ Der Hof berechnet die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen statistischen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung (der sogenannten wahrscheinlichsten Fehlerquote). Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 4,5 % (untere Fehlergrenze) und 10,9 % (obere Fehlergrenze) liegt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Beispiel 4.1 — Nichteinhaltung von Agrarumweltverpflichtungen (Beispiel für einen Förderfähigkeitsfehler)

Der Begünstigte beantragte Beihilfen im Rahmen von zwei Agrarumweltregelungen. Im Rahmen der ersten Regelung verpflichtete er sich, bei 14 Parzellen in einem Pufferstreifen von einem Meter Breite keine Kulturpflanzen anzubauen und diese Flächen nicht landwirtschaftlich zu nutzen, umzupflügen, zu düngen und zu behandeln. Bei der Prüfung wurde festgestellt, dass diese Verpflichtung bei keiner der 14 Parzellen eingehalten wurde. Im Rahmen der zweiten Regelung verpflichtete sich der Betriebsinhaber, angemessene Verfahren der Obstbaumpflege und gute landwirtschaftliche Praxis anzuwenden, wozu u. a. Obstbaumschnitt und Fruchtausdünnung gehörten. Bei der Prüfung wurde festgestellt, dass kein Obstbaumschnitt stattgefunden hatte und dass die Teile der Parzellen, auf denen die Obstbäume standen, mit Abfall bedeckt waren. Gemäß den geltenden nationalen Vorschriften müsste dieser erhebliche Verstoß gegen die Anforderungen der beiden Regelungen zu einer 100%igen Kürzung der Zahlung führen.

4.14. Bei 31 der geprüften Vorgänge war der Begünstigte verpflichtet, die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge einzuhalten. Der Hof stellte fest, dass in 12 Fällen (39 %) gegen eine oder mehrere dieser Vorschriften verstoßen wurde (siehe Beispiel 4.2).

Beispiel 4.2 — Verstoß gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge (Beispiel für einen Förderfähigkeitsfehler)

Der Begünstigte einer EU-Beihilfe in Höhe von 5,1 Millionen Euro war die Zahlstelle selbst. Die Beihilfe wurde im Rahmen der Maßnahme „Technische Hilfe“ ausbezahlt und betraf einen Teil eines größeren Vorhabens für die laufende Betreuung und Instandhaltung des IT-Systems der Zahlstelle. Der Hof stellte fest, dass die beiden Aufträge für dieses größere Vorhaben mit einem Wert von rund 58 Millionen Euro über Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung an ein Unternehmen vergeben wurden. Die Zahlstelle legte weder die vorgeschriebene Analyse der Auftragsvergabe vor noch lieferte sie die erforderliche Begründung dafür, dass die Aufträge im Wege solcher Verfahren und nicht über eine offene oder beschränkte Ausschreibung vergeben worden waren.

4.15. Der Hof stellte in mehr als einem Drittel der Fälle fest, dass der im Rahmen der Prüfungen von Vorgängen aufgedeckte Fehler systematisch auftrat, d. h. über die geprüfte Zahlung hinaus noch weitere Zahlungen beeinträchtigte (siehe Beispiel 4.3).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Beispiel 4.1 — Nichteinhaltung von Agrarumweltverpflichtungen (Beispiel für einen Förderfähigkeitsfehler)

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Feststellung des Rechnungshofs einen Einzelfall betrifft, in dem eine im Rahmen einer Agrarumweltmaßnahme eingegangene Verpflichtung nicht eingehalten wurde.

Die Kommission wird die zuständige bescheinigende Stelle auffordern, die Wiedereinziehung des unrechtmäßig gezahlten Betrags zu überwachen.

4.14. Die Kommission stellt fest, dass einige Bemerkungen des Rechnungshofs nationale Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge betreffen und dass manche Mitgliedstaaten diese Vorschriften anders auslegen als der Rechnungshof.

Beispiel 4.2 — Verstoß gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge (Beispiel für einen Förderfähigkeitsfehler)

Die Kommission stellt fest, dass der Begünstigte unter der Voraussetzung der Vorlage der erforderlichen Begründung für dieses Verfahren grundsätzlich das Recht gehabt hätte, diese Verträge im Wege von Verhandlungsverfahren zu vergeben. In einem solchen Fall würde die Kommission im Rahmen ihres Konformitätsabschlussverfahrens möglicherweise nicht die gesamten Ausgaben aus der EU-Finanzierung ausschließen, um den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren.

4.15.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Beispiel 4.3 — Einbeziehung nicht förderfähiger MwSt.-Beträge (Beispiel für einen systematischen Förderfähigkeitsfehler)

Eine geprüfte Zahlung betraf die für eine öffentliche Einrichtung erbrachten Dienstleistungen im Zusammenhang mit einem Schulungs- und Informationsprogramm. Die öffentliche Einrichtung machte den vollen Betrag der Zahlung einschließlich der nicht förderfähigen MwSt. geltend, und dieser Betrag wurde ausgezahlt und dem EU-Haushalt angelastet. Dieser systematische Fehler trat bei allen Ausgaben für die betreffende Maßnahme zur Entwicklung des ländlichen Raums in diesem Mitgliedstaat auf und belief sich insgesamt auf 0,8 Millionen Euro.

Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen (Cross-Compliance-Verpflichtungen)

4.16. Wie in Kapitel 3 dargelegt (siehe Ziffer 3.9), werden Fehler im Zusammenhang mit der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen erstmals bei der Fehlerquotenberechnung des Hofes berücksichtigt.

4.17. Für die Zuverlässigkeitserklärung zum Haushaltsjahr 2011 stellte der Hof auf der Grundlage seiner Prüfung (siehe Ziffer 4.9 zweiter Spiegelstrich) bei 26 ⁽¹²⁾ der mit Cross-Compliance-Verpflichtungen verbundenen 73 Zahlungen (36 %) einen oder mehrere Verstöße gegen diese Verpflichtungen fest. Bei jedem Verstoß quantifizierte der Hof den Fehler anhand des nationalen Systems zur Kürzung der Zahlungen. In allen Fällen lag diese Kürzung zwischen 0 % und 5 %. Die festgestellten Fehler machen etwa 0,2 % der in Ziffer 4.10 genannten Gesamtfehlerquote aus.

4.18. Der Hof stellte insbesondere erhebliche Probleme bei der Umsetzung der Cross-Compliance-Verpflichtungen zur Kennzeichnung und Registrierung von Tieren fest. Bei den im Rahmen der Stichprobe geprüften 46 Betrieben mit Tierhaltung wurden in 16 Fällen (35 %) Verstöße gegen die Cross-Compliance-Verpflichtungen festgestellt.

Klima- und Umweltpolitik, Maritime Angelegenheiten und Fischerei sowie Gesundheit und Verbraucherschutz

4.19. Ein in den Politikbereichen Klima- und Umweltpolitik, Maritime Angelegenheiten und Fischerei sowie Gesundheit und Verbraucherschutz festgestellter Fehler ist in Beispiel 4.4 zusammengefasst.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Beispiel 4.3 — Einbeziehung nicht förderfähiger MwSt.-Beträge (Beispiel für einen systematischen Förderfähigkeitsfehler)

Im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens werden die Kommissionsdienststellen die Feststellungen des Rechnungshofs gegenüber den nationalen Behörden verfolgen, um jegliche unrechtmäßige Zahlung zurückzufordern.

4.16 bis 4.18. Die meisten Cross-Compliance-Verpflichtungen, d. h. die Grundanforderungen an die Betriebsführung, müssen von allen EU-Bürgern eingehalten werden, unabhängig davon, ob sie als Landwirte EU-Beihilfen im Rahmen der GAP erhalten. Die Einhaltung der Cross-Compliance-Verpflichtungen ist keine Beihilfevoraussetzung, so dass die Kontrolle dieser Verpflichtungen sich nicht auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge erstreckt. Landwirte, die diese Verpflichtungen nicht einhalten, haben Anspruch auf Zahlungen, werden aber je nach Schwere, Ausmaß, Dauer und Häufigkeit der festgestellten Nichteinhaltung sowie nach Fahrlässigkeit oder Vorsatz des betreffenden Landwirts mit Sanktionen belegt. Dies ergibt sich auch daraus, dass Zahlungen erfolgen können, bevor die Kontrollen auf Einhaltung der Cross-Compliance-Verpflichtungen abgeschlossen sind, und dass Sanktionen nicht auf die Zahlungen für das Kalenderjahr, in dem der Landwirt gegen die Verpflichtungen verstoßen hat, sondern vielmehr auf die Zahlungen für das Kalenderjahr, in dem dieser Verstoß durch die nationalen Behörden festgestellt wird, angewendet werden. Aus all diesen Gründen bezieht die Kommission Verstöße gegen Cross-Compliance-Verpflichtungen nicht in die Berechnung der Fehlerquote für ihre eigene Zuverlässigkeitserklärung ein.

4.19.

⁽¹²⁾ In 17 der 26 Fälle war auch die geprüfte Zahlung betroffen, während in den übrigen neun Fällen erst künftige Zahlungen betroffen sein werden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Beispiel 4.4 — Nach dem Ende des Förderzeitraums gemeldete Ausgaben

Die nationalen Behörden der Mitgliedstaaten müssen die Erklärungen über die in einem Kalenderjahr angefallenen Ausgaben für Programme zur Tilgung von Tierseuchen bis spätestens 30. April des folgenden Kalenderjahrs bei der Kommission einreichen. Eine für 2010 vorgelegte Ausgabenerklärung eines Mitgliedstaats in Höhe von 12,4 Millionen Euro umfasste Ausgaben in Höhe von 0,3 Millionen Euro, die nach dem 30. April 2011 getätigt worden waren.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Beispiel 4.4 — Nach dem Ende des Förderzeitraums gemeldete Ausgaben

Die Kommission beschloss, im Vorgriff auf die Festsetzung des endgültigen Finanzbeitrags eine erste Rate auszuführen, da die Ausgabenerklärung des Mitgliedstaats aufgrund einer laufenden Vor-Ort-Kontrolle (C(2011)9743, Artikel 1 und 2) 2011 nicht genehmigt werden konnte. Die Kontrolle, ob angegebene Ausgaben nach dem 30. April getätigt wurden, ist Bestandteil der Standard-Checkliste für Vor-Ort-Kontrollen.

WIRKSAMKEIT DER SYSTEME**Entwicklung des ländlichen Raums***Systeme der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge*

4.20. Die Ergebnisse der vom Hof durchgeführten Prüfung der Überwachungs- und Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten sind in **Anhang 4.2** zusammengefasst. Hinsichtlich der sechs geprüften Überwachungs- und Kontrollsysteme im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums stellte der Hof fest, dass eines der angewandten Kontrollsysteme im Hinblick auf die Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen nicht wirksam war (Dänemark), vier Systeme bedingt wirksam waren (Spanien (Galicien), Italien (Lombardei), Ungarn und Finnland) und ein System (Österreich) wirksam war.

4.21. Bei flächenbezogenen Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums wie z. B. Agrarumweltmaßnahmen werden bestimmte wichtige Faktoren wie die beihilfefähige Fläche über das in Kapitel 3 (siehe Ziffer 3.16) beschriebene integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) überprüft. Andere Förderfähigkeitsbedingungen unterliegen bestimmten besonderen Kontrollen⁽¹³⁾. Wie in Kapitel 3 (siehe Ziffern 3.14-3.17) dargelegt, gelangte der Hof für das Jahr 2011 zu dem Ergebnis, dass die InVeKoS-Systeme in allen geprüften Zahlstellen bedingt wirksam waren.

4.22. Die Prüfung des Hofes bezog sich auf die Übereinstimmung mit den Vorschriften der einschlägigen Verordnungen und umfasste außerdem eine Bewertung der Wirksamkeit der Systeme im Hinblick auf die Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge. Insbesondere wurde Folgendes untersucht:

- a) Verwaltungs- und Kontrollverfahren zur Gewährleistung ordnungsgemäßer Zahlungen,
- b) Kontrollsysteme auf der Grundlage physischer Vor-Ort-Kontrollen,

⁽¹³⁾ Für die im Programmplanungszeitraum durchgeführten Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums sind die genauen Anforderungen in der Verordnung (EU) Nr. 65/2011 festgelegt.

4.20. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass die vorgelegten Ergebnisse in etwa denen des vergangenen Jahres entsprechen.

4.21. Nach Auffassung der Kommission stellt das InVeKoS generell ein effektives Kontrollsystem für die Begrenzung des Risikos von Fehlern oder vorschriftswidrigen Ausgaben dar.

Siehe auch die Antworten der Kommission zu den Ziffern 3.14 und 3.15.

4.22. Siehe gemeinsame Antwort zu den Ziffern 4.16 bis 4.18.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- c) Systeme zur Gewährleistung der Umsetzung und Kontrolle der Cross-Compliance-Verpflichtungen.

Verwaltungs- und Kontrollverfahren zur Gewährleistung ordnungsgemäßer Zahlungen

4.23. Bei den von den Zahlstellen durchgeführten Verwaltungskontrollen sollten die Korrektheit der von den Antragstellern eingereichten Erklärungen und die Erfüllung der Förderfähigkeitsbedingungen überprüft werden.

4.24. Der Hof stellte in fünf der sechs geprüften Mitgliedstaaten (Dänemark, Italien (Lombardei), Ungarn, Österreich und Finnland) Schwachstellen bei der Durchführung der Verwaltungskontrollen in Bezug auf die Förderfähigkeitsbedingungen und Verpflichtungen fest. Dies wird anhand des Beispiels 4.5 veranschaulicht. In einem Mitgliedstaat (Dänemark) prüfte der Hof eine Stichprobe von fünf nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Projekten, die im Rahmen nicht flächenbezogener Maßnahmen durchgeführt wurden. Bei dieser Prüfung wurden bei vier Projekten nicht förderfähige Ausgaben festgestellt, die von der Zahlstelle nicht ermittelt worden waren.

4.25. Darüber hinaus stellte der Hof fest, dass drei der sechs geprüften Mitgliedstaaten (Dänemark, Italien (Lombardei) und Finnland) keine ordnungsgemäßen Kürzungen nach Maßgabe der Verordnungsbestimmungen vornahmen.

4.26. Eine der wichtigsten Verwaltungskontrollen⁽¹⁴⁾, denen die Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft, z. B. Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe oder Verbesserung und Ausbau der ländlichen Infrastruktur, zu unterziehen sind, ist die Bewertung der Plausibilität der geltend gemachten Kosten. Die Mitgliedstaaten sind daher verpflichtet, geeignete Systeme zur Bewertung der in den Anträgen der Begünstigten genannten Beträge anzuwenden. Der Hof stellte fest, dass diese Verordnungsvorschrift von vier der sechs geprüften nationalen Behörden (Dänemark, Spanien (Galicien), Italien (Lombardei) und Ungarn) nicht wirksam umgesetzt wurde. Bestätigt wird dies durch die Stichprobe von Vorgängen, in der 21 der 70 geprüften Vorgänge (30 %) Fehler aufwies. Eine ähnliche Feststellung wurde bereits letztes Jahr vorgelegt, wobei allerdings andere Zahlstellen betroffen waren (siehe Ziffer 3.35 des Jahresberichts des Hofes zum Haushaltsjahr 2010).

Kontrollsysteme auf der Grundlage physischer Vor-Ort-Kontrollen

4.27. Die Mitgliedstaaten müssen Vor-Ort-Kontrollen durchführen, die sich je nach Beihilferegelung auf mindestens 5 % aller Begünstigten oder Ausgaben zu erstrecken haben⁽¹⁵⁾. Der Schwerpunkt der Prüfung des Hofes lag auf der Angemessenheit der Verfahren zur Auswahl von Begünstigten für diese Kontrollen, auf der Qualität der Kontrollen und der diesbezüglichen Berichterstattung sowie auf der Angemessenheit der vorgenommenen Korrekturen.

4.25. Stellt die Kommission im Rahmen ihrer Audits Schwächen bei den Verwaltungskontrollen fest, verfolgt sie diese durch das Konformitätsabschlussverfahren, um die finanziellen Interessen der EU zu schützen.

4.26. Die Kommission teilt die Ansicht, dass Verwaltungskontrollen auf Kostenplausibilität für die Gewährleistung der Wirksamkeit des gesamten Kontrollsystems von wesentlicher Bedeutung sind. Diese wesentlichen Kontrollen werden im Verlauf von Prüfbesuchen der Kommission systematisch überprüft. Die Kommission verweist jedoch darauf, dass im Falle Italiens die Feststellung des Rechnungshofs Beträge (allgemeine Kosten) betrifft, die in der Regel als Pauschale in Höhe von maximal 10 % ausgezahlt werden oder sogar vorgegeben sind oder sich dem Einfluss des Begünstigten entziehen (Steuern, Kosten für die Zertifizierung von Qualitätssicherungssystemen etc.).

4.27 bis 4.29. Die vom Rechnungshof angeführten Punkte werden auch bei den Prüfbesuchen der Kommission systematisch überprüft. Werden Schwächen festgestellt, führt dies zu finanziellen Berichtigungen, die dem Mitgliedstaat im Wege des Konformitätsabschlussverfahrens auferlegt werden, sowie zu Empfehlungen zur Verbesserung der Kontrollsysteme.

⁽¹⁴⁾ Siehe Artikel 24 der Verordnung (EU) Nr. 65/2011.

⁽¹⁵⁾ Artikel 12 und 25 der Verordnung (EU) Nr. 65/2011.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.28. Der Hof stellte in fünf der sechs geprüften Mitgliedstaaten (Dänemark, Spanien (Galicien), Italien (Lombardei), Ungarn und Finnland) fest, dass die durchgeführten Kontrollen entgegen den Ordnungsbestimmungen nicht alle Verpflichtungen und Auflagen eines Begünstigten, die zum Zeitpunkt des Kontrollbesuchs überprüft werden können, abdeckten.

4.29. In jedem der sechs besuchten Mitgliedstaaten führte der Hof vier nach dem Zufallsprinzip ausgewählte „Wiederholungskontrollen“ durch, d. h., er führte alle ursprünglichen Kontrollen der Zahlstelle einschließlich sämtlicher Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen erneut durch. Bei der Wiederholung von Vor-Ort-Kontrollen der Zahlstellen stellte der Hof fest, dass die Kontrollen nicht immer ordnungsgemäß durchgeführt worden waren. Dies wird anhand des Beispiels 4.5 veranschaulicht.

Beispiel 4.5 — Unzureichende Qualität der Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen des Mitgliedstaats

Eine der Wiederholungskontrollen des Hofes in Italien (Lombardei) bezog sich auf ein Projekt zum Bau eines zweistöckigen Gebäudes in einem landwirtschaftlichen Betrieb. In diesem Gebäude sollten ein Labor für die Verarbeitung von Obst und anderen landwirtschaftlichen Erzeugnissen, ein Lagerbereich und eine Terrasse zur Trocknung von Obst untergebracht werden.

Die Zahlstelle genehmigte den gesamten Betrag des abschließenden Zahlungsantrags in Höhe von 221 205 Euro, nachdem sowohl Verwaltungs- als auch Vor-Ort-Kontrollen durchgeführt worden waren.

Der Hof stellte jedoch fest, dass das Gebäude überwiegend die Merkmale eines Wohnhauses und nicht die eines Wirtschaftsgebäudes aufwies, und die damit verbundenen Kosten folglich nicht förderfähig waren. Die Tatsache, dass die nationalen Behörden den gesamten geltend gemachten Ausgabenbetrag genehmigten, deutet auf einen schwerwiegenden Systemmangel bei den Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen hin.

Beispiel 4.5 — Unzureichende Qualität der Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen des Mitgliedstaats

Die Kommission wird den Fall im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens gemeinsam mit den italienischen Behörden verfolgen.

Systeme zur Gewährleistung der Umsetzung und Kontrolle der Cross-Compliance-Verpflichtungen

4.30. Bei seiner Prüfung der Ausgestaltung und Umsetzung der Systeme, die im Hinblick auf die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen eingerichtet wurden, deckte der Hof eine Reihe bedeutender Schwachstellen auf, die auch für Kapitel 3 von Belang sind. Keiner der sechs geprüften Mitgliedstaaten hatte Kontrollen für sämtliche in den Rechtsvorschriften festgelegten Verpflichtungen eingerichtet oder führte sämtliche Kontrollen durch.

4.30. *Die Kommission hat in den sechs vom Rechnungshof geprüften Mitgliedstaaten Cross-Compliance-Prüfungen durchgeführt (allerdings in Spanien und Italien nicht in denselben Regionen) und hat ebenfalls bedeutende Schwachstellen bei der Festlegung und Kontrolle der Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ) und der Grundanforderungen an die Betriebsführung beobachtet. Wurde in diesen sechs Mitgliedstaaten ein eindeutiges Risiko für die Fonds festgestellt, hat die Kommission im Rahmen mehrerer dieser Untersuchungen (Dänemark, Ungarn, Österreich und andere Regionen in Italien und Spanien) eine finanzielle Berichtigung vorgenommen oder das Konformitätsabschlussverfahren in Bezug auf die Untersuchungen in diesen sechs Mitgliedstaaten läuft noch.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.31. Außerdem wurden bei der Planung und beim Zeitpunkt der Kontrollen in fünf der sechs geprüften Mitgliedstaaten (Dänemark, Spanien (Galicien), Italien (Lombardei), Ungarn und Finnland) Unzulänglichkeiten festgestellt. In einem Mitgliedstaat (Italien (Lombardei)) beispielsweise wurden alle Kontrollen in Bezug auf drei Grundanforderungen an die Betriebsführung⁽¹⁶⁾ im Zeitraum Oktober bis Dezember durchgeführt. Folglich wurden die außerhalb dieses Zeitraums einzuhaltenden Verpflichtungen, wie z. B. das bis 28. Februar geltende Verbot, auf den Feldern in durch Nitrat gefährdeten Gebieten Gülle und andere nitrathaltige Stoffe auszubringen, nicht wirksam kontrolliert.

4.32. Darüber hinaus stellte der Hof in drei der geprüften Mitgliedstaaten (Italien (Lombardei), Ungarn und Finnland) fest, dass im Falle der Durchführung der Kontrollen Verstöße gegen Cross-Compliance-Verpflichtungen nicht immer zu den erforderlichen Kürzungen führten. In einem Mitgliedstaat (Italien (Lombardei)) wurden für die sechs tierbezogenen Grundanforderungen an die Betriebsführung keine Kürzungen auf der Grundlage der in den Rechtsvorschriften vorgegebenen Kriterien (Ausmaß, Schwere und Dauer der Verstöße) festgelegt. Stattdessen wurde in diesem Mitgliedstaat beurteilt, ob sich der Fehler korrigieren ließ und ob es sich um die erste Aufdeckung eines Fehlers bei dem kontrollierten Begünstigten handelte. Dies hatte zur Folge, dass die meisten Verstöße als geringfügig behandelt wurden und eine Kürzung nicht zur Anwendung kam.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.31. Bei den Cross-Compliance-Prüfungen kontrolliert die Kommission systematisch die Einhaltung der Vorgaben für die Planung und den Zeitpunkt der Vor-Ort-Kontrollen (Angemessenheit des von den Mitgliedstaaten innerhalb des Jahres erreichten Kontrollniveaus, „Übertrag“ von Kontrollen in das Folgejahr, Einhaltung der Meldefristen etc.). Die Kommission hat die Unzulänglichkeiten in Ungarn, Italien und anderen Mitgliedstaaten ebenfalls festgestellt und verfolgt sie durch das Konformitätsabschlussverfahren.

4.32. Die Kommission richtet besonderes Augenmerk auf das von den Mitgliedstaaten eingerichtete Bewertungs- und Sanktionssystem für Cross-Compliance-Verpflichtungen („Milde“ des Systems, angemessene Nutzung und Verfolgung geringfügiger Verstöße, Nichtahndung von Verstößen aufgrund fehlerhafter Anwendung von Toleranzen etc.). Diese Unzulänglichkeiten wurden in den vom Rechnungshof angeführten Mitgliedstaaten auch von der Kommission beobachtet, und das daraus entstehende Risiko für die Fonds wird durch das Konformitätsabschlussverfahren verfolgt.

Die Kommission hat ebenfalls spezifische ernsthafte Schwachstellen im Bereich der Cross-Compliance-Kontrollen bei tierbezogenen Grundanforderungen an die Betriebsführung in Italien festgestellt und verfolgt dies im Wege des Konformitätsabschlussverfahrens.

⁽¹⁶⁾ Grundanforderung an die Betriebsführung Nr. 1 (Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten (ABl. L 103 vom 25.4.1979, S. 1)); Grundanforderung an die Betriebsführung Nr. 4 (Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (ABl. L 375 vom 31.12.1991, S. 1)) und Grundanforderung an die Betriebsführung Nr. 5 (Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7)).

Rechnungsabschlusssystem der Kommission und Managementerklärung

Rechnungsabschlussverfahren der Kommission

4.33. Die meisten Agrarausgaben unterliegen der geteilten Verwaltung durch die Mitgliedstaaten und die Kommission. Die Beihilfe wird von den Mitgliedstaaten ausgezahlt und ihnen anschließend von der Kommission erstattet (beim ELER vierteljährlich und beim EGFL monatlich). Die endgültige Anerkennung der Ausgaben erfolgt im Rahmen eines zweistufigen Verfahrens, des sogenannten Rechnungsabschlussverfahrens. Die beiden Abschnitte dieses Verfahrens sind ein jährlicher Beschluss über den Rechnungsabschluss sowie auf mehrere Jahre bezogene Konformitätsbeschlüsse der Kommission ⁽¹⁷⁾.

4.34. In früheren Jahresberichten und in seinem Sonderbericht Nr. 7/2010 über die Prüfung des Rechnungsabschlussverfahrens ⁽¹⁸⁾ bemängelte der Hof, dass die finanziellen Berichtigungen nicht den Endbegünstigten, sondern den Mitgliedstaaten angelastet werden, und dass die Konformitätsanpassungen in erheblichem Maße auf Pauschalberichtigungen beruhen, die nicht in direktem Zusammenhang mit den tatsächlichen Beträgen vorschriftswidriger Zahlungen stehen. Das Konformitätsabschlussverfahren blieb im Jahr 2011 unverändert.

4.34. Was der Rechnungshof an dem Konformitätsabschlussverfahren bemängelt, ist systemimmanent. Der Zweck des Konformitätsabschlusses besteht darin, nicht in Übereinstimmung mit den EU-Vorschriften getätigte Ausgaben von der Finanzierung durch die EU auszuschließen. Es handelt sich dabei jedoch nicht um einen Mechanismus, durch den unrechtmäßige Zahlungen an Begünstigte wieder eingezogen werden; dies liegt entsprechend dem Grundsatz der geteilten Verwaltung in der alleinigen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.

Können infolge des Konformitätsabschlusses unrechtmäßige Zahlungen an Empfänger festgestellt werden, sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, diese mit Wiedereinzugsmaßnahmen gegen die jeweiligen Empfänger weiterzuverfolgen. Selbst in Fällen, in denen Wiedereinzug bei Begünstigten nicht erforderlich sind, weil die finanzielle Berichtigung nur Mängel des Verwaltungs- und Kontrollsystems des Mitgliedstaats und nicht unrechtmäßige Zahlungen betrifft, sind diese Berichtigungen ein wichtiges Mittel, um Verbesserungen der Systeme der Mitgliedstaaten zu bewirken und auf diese Weise vorschriftswidrige Zahlungen an Begünstigte zu verhindern oder aufzudecken und wiedereinzuziehen.

Der Gerichtshof hat entschieden, dass die Anwendung von Pauschalen im Einklang mit den für die Konformitätstätigkeit geltenden Rechtsvorschriften steht, und auch das Europäische Parlament hat dies mit seinem Entlastungsbeschluss von 2007 ⁽¹⁾ unter bestimmten Umständen bestätigt.

Schließlich hat die Kommission den Mitgliedstaaten Folgendes mitgeteilt ⁽²⁾: Wenn deren bescheinigende Stellen eine repräsentative Stichprobe von durch die Zahlstelle vor Ort bereits geprüften Vorgängen nochmals vollständig prüfen und aufgrund dessen die Zuverlässigkeit der Kontrollstatistiken eines Mitgliedstaats bestätigen, stimmt die Kommission zu, dass die sich hieraus ergebende Fehlerquote das mögliche Höchstisiko darstellt und etwaige Finanzkorrekturen für das fragliche Jahr dieses Niveau nicht überschreiten werden.

⁽¹⁷⁾ Die Jahresrechnungen und Zahlungen einer Zahlstelle werden von einer unabhängigen Stelle (der bescheinigenden Stelle) geprüft, die der Kommission im Februar des folgenden Jahres einen Bericht vorlegt. Die Kommission muss bis zum 30. April dieses Jahres einen Beschluss (Rechnungsabschlussbeschluss) erlassen, in dem sie die Jahresrechnungen akzeptiert, oder weitere Arbeiten bzw. die Übermittlung zusätzlicher Informationen verlangen. Darüber hinaus führt die Kommission Prüfungen durch, mit denen ermittelt werden soll, ob die Mitgliedstaaten die EU-Vorschriften zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben eingehalten haben (Konformitätsprüfungen). Auf der Grundlage dieser Prüfungen kann die Kommission den Mitgliedstaaten Berichtigungen auferlegen. Diese haben das Recht, ein Schlichtungsverfahren in Anspruch zu nehmen, nach dessen Abschluss die Kommission eine Finanzkorrektur in einen Konformitätsbeschluss aufnehmen kann.

⁽¹⁸⁾ <http://eca.europa.eu>.

⁽¹⁾ Siehe Ziffer 83 des Entlastungsbeschlusses des Europäischen Parlaments von 2007.

⁽²⁾ Dokument D/413722/2009.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.35. Der erste Abschnitt des Rechnungsabschlussverfahrens basiert auf Prüfungen, die von unabhängigen bescheinigenden Stellen in den Mitgliedstaaten vorgenommen werden. Diese Stellen legen der Kommission einen Bescheinigungsbericht über die Jahresrechnungen und das interne Kontrollsystem der Zahlstelle sowie eine Stellungnahme zur Zuverlässigkeitserklärung des Leiters der Zahlstelle vor.

4.36. Bei der Überprüfung einer Stichprobe von 32 für den EGFL und den ELER durchgeführten Prüfungen der bescheinigenden Stellen stellte der Hof fest, dass sich diese Stellen im Allgemeinen genau an das von der GD AGRI vorgegebene Muster für die Berichterstattung halten. Bei ihren Prüfungen müssen die bescheinigenden Stellen internationale Prüfungsgrundsätze anwenden, wozu auch die Berücksichtigung anderer Quellen, beispielsweise vorheriger Prüfungen, gehört⁽¹⁹⁾. Der Hof stellte jedoch fest, dass die bescheinigenden Stellen Bemerkungen, die aufgrund vorheriger Prüfungen der Kommission oder des Hofes vorgebracht wurden, nur selten berücksichtigen. Dies betrifft beispielsweise die Berichterstattung darüber, ob die Zahlstellen hinsichtlich der angeführten Bemerkungen ausreichende Abhilfemaßnahmen getroffen haben.

4.37. Der Hof überprüfte die Prüfungstätigkeit der GD AGRI in Bezug auf die Berichte der bescheinigenden Stellen und gelangte zu dem Ergebnis, dass diese Prüfungen anhand ausführlicher Checklisten vorgenommen wurden, durch die die wichtigsten Aspekte abgedeckt waren. Die GD AGRI kontrolliert jedoch nicht, ob frühere Bemerkungen in den Berichten der bescheinigenden Stellen weiterverfolgt werden, selbst wenn diese Punkte im Rahmen des Konformitätsabschlussverfahrens der Kommission ermittelt wurden. Derzeit ist in den Leitlinien der Kommission nicht festgelegt, dass die bescheinigenden Stellen Informationen aus anderen Quellen, beispielsweise aus vorherigen Prüfungen der Kommission oder des Hofes, in ihre Prüfungsstrategie und ihren Bericht einschließen sollten. Daher müssen die bescheinigenden Stellen weder das Risiko im Zusammenhang mit zuvor vorgebrachten Bemerkungen beurteilen noch deren finanzielle Auswirkungen oder die Frage, ob die Zahlstellen hinsichtlich dieser Feststellungen Abhilfe geschaffen haben.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.36. In den Leitlinien der GD AGRI steht, dass in den Internationalen Prüfungsgrundsätzen (ISA) Nr. 315 „Identifying and assessing the risks of material misstatement through understanding the entity and its environment“ (Identifizierung und Beurteilung der Risiken wesentlicher falscher Angaben durch das Verstehen der Einheit und ihres Umfelds) von den bescheinigenden Stellen verlangt wird, die Konzeption und Durchführung von Kontrollen zu bewerten und die Fähigkeit einer Organisation in Augenschein zu nehmen, Risiken zu erkennen und deren potenzielle Auswirkungen auf den Rechnungsabschluss abzuschätzen.

Deshalb ist die Kommission der Auffassung, dass Feststellungen von EU-Rechnungsprüfern — unabhängig davon, ob sie vom Rechnungshof oder den Prüfdiensten der Kommission kommen — eine wertvolle Informationsquelle für bescheinigende Stellen sein könnten, um die internen Kontrollsysteme der Zahlstellen verstehen und beurteilen zu können. Die bescheinigenden Stellen werden erneut darauf hingewiesen, wie wichtig es ist, solche Feststellungen in der Sitzung ihrer Expertengruppe zu thematisieren.

4.37. Die bescheinigenden Stellen müssen einen Bericht über die Weiterverfolgung ihrer Feststellungen durch die Zahlstelle vorlegen; dies gilt gleichermaßen für finanzielle Fehler wie für Empfehlungen zur Abstellung von Schwächen im System. Bei der Prüfung der von den bescheinigenden Stellen vorgelegten Berichte vergewissert sich die Kommission systematisch, dass die bescheinigenden Stellen ihre eigenen Feststellungen aus den Vorjahren angemessen berücksichtigen.

Was Feststellungen anderer Prüfer betrifft, so ist die Kommission der Meinung, dass diese eine nützliche Informationsquelle darstellen könnten, die von den bescheinigenden Stellen in die Planung ihrer Prüfstrategie einbezogen werden sollten (siehe vorstehende Antwort zu Ziffer 4.36).

Es entspricht jedoch nicht dem Auftrag der bescheinigenden Stellen, systematisch und detailliert über die Weiterverfolgung von Feststellungen der Kommission, des Rechnungshofs oder anderer externer Prüfstellen zu berichten.

⁽¹⁹⁾ In Tz. A28 des *International Standard on Auditing (ISA) 200* (Übergreifende Zielsetzungen des unabhängigen Prüfers und Grundsätze einer Prüfung in Übereinstimmung mit den *International Standards on Auditing*) heißt es: „Prüfungsnachweise sind notwendig, um das Prüfungsurteil und den Vermerk des Abschlussprüfers zu stützen. Sie sind ihrem Wesen nach kumulativ und werden hauptsächlich aus im Laufe der Prüfung durchgeführten Prüfungshandlungen erlangt. Sie können jedoch auch Informationen einschließen, die aus anderen Quellen stammen, beispielsweise aus vorherigen Prüfungen (...)“.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.38. Außerdem überprüfte der Hof die den ELER betreffende Arbeit der bescheinigenden Stelle in demjenigen Mitgliedstaat (Dänemark), in dem er die gravierendsten Mängel in den Überwachungs- und Kontrollsystemen aufgedeckt hatte. Hinsichtlich dieser bescheinigenden Stelle gelangte der Hof zu folgendem Ergebnis:

- a) Sie war entgegen den Rechtsvorschriften nicht vollkommen unabhängig, da die Gesellschaft, die die Prüfungen im Hinblick auf die Bescheinigung durchführte, bei 35 % der 65 geprüften Akten auch für die vor der Zahlung vorgenommenen Förderfähigkeitskontrollen zuständig war.
- b) Sie stützte sich in erheblichem Maße auf die von der internen Revision der Zahlstelle durchgeführte Arbeit, ohne zu dokumentieren, dass diese Arbeit ausreichend überprüft wurde.
- c) Sie hatte nicht ausreichend überprüft, dass bei den Ausgaben alle Förderfähigkeitsbedingungen erfüllt waren. In sieben der 11 ausgewählten Akten, die von der bescheinigenden Stelle kontrolliert worden waren, ermittelte der Hof nicht förderfähige Ausgaben, die 8 % des kontrollierten ELER-Betrags ausmachten.

4.39. Grundlegend für den zweiten Abschnitt des Rechnungsabschlussverfahrens sind Prüfungen der Kommission. Der Hof überprüfte alle 27 Prüfungen, die die GD AGRI im Jahr 2011 im Bereich des ELER durchgeführt hatte. Dabei stellte er fest, dass diese Prüfungen im Allgemeinen abgesehen von den nachstehend genannten Schwachstellen eine ausreichende Grundlage für das Konformitätsabschlussverfahren bildeten. Bei ihren Prüfungen stellte die Kommission ähnliche Schwachstellen fest wie der Hof, z. B. fehlende Überprüfung der Plausibilität der Kosten, der Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe und der Förderfähigkeit der Ausgaben.

4.40. Die von der Kommission im Hinblick auf den Konformitätsabschluss durchgeführten Prüfungen sind systembezogen und nicht darauf ausgerichtet, die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge zu überprüfen. Die Stichproben werden auf Ermessensgrundlage oder nach dem Zufallsprinzip ausgewählt und umfassen Ausgaben, die zulasten mehrerer Haushaltsjahre getätigt wurden. Die Prüfungsarbeit der Kommission soll daher nicht dazu dienen, eine jährliche Fehlerquote zu berechnen.

4.41. Der Hof stellte fest, dass die Kommission nicht immer über angemessene Aufzeichnungen über die durchgeführten Kontrollen verfügte. Beispielsweise wurden für die 11 Prüfungen in Bezug auf nicht flächenbezogene Maßnahmen keine standardisierten Checklisten verwendet. Außerdem wurden die Prüfungen im Allgemeinen nicht von einer unabhängigen Stelle überprüft.

4.38.

a) und b) *Im Rahmen des Rechnungsabschlussverfahrens wird die Kommission diese Angelegenheit zusammen mit den dänischen Behörden weiterverfolgen, insbesondere im Hinblick auf eine größere operative Unabhängigkeit der bescheinigenden Stelle.*

c) *Die Aufgabe der bescheinigenden Stellen im Hinblick auf das Rechnungsabschlussverfahren besteht im Wesentlichen darin, deren Vollständigkeit, Genauigkeit und sachliche Richtigkeit zu prüfen.*

4.40. *Siehe gemeinsame Antwort zu den Ziffern 1.12 bis 1.13.*

4.41. *Die Kommission verfügt über angemessene Aufzeichnungen über die durchgeführten Kontrollen, allerdings nicht immer in standardisierter Form. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Maßnahmen äußerst heterogen sind und in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich umgesetzt werden. Die Kommissionsdienststellen werden die Verwendung geeigneter standardisierter Checklisten in allen Fällen erwägen.*

Alle Prüfergebnisse und die entsprechenden Berichte werden vor ihrer abschließenden Erstellung von Team- und Referatsleitern geprüft.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Managementerklärung der GD AGRI — Jährlicher Tätigkeitsbericht

4.42. Der Jährliche Tätigkeitsbericht der GD AGRI enthält einen Vorbehalt in Bezug auf sämtliche ELER-Ausgaben des Jahres 2011 (11,8 Milliarden Euro), wobei sich der Restrisikobetrag auf insgesamt 278 Millionen Euro beläuft⁽²⁰⁾. Nach Ansicht des Hofes bildet dieser Vorbehalt grundsätzlich eine Bestätigung der vorstehenden Bemerkungen des Hofes zu vertieften Prüfungen und Systemprüfungen.

4.43. Der Hauptgrund, aus dem die GD AGRI einen Vorbehalt bezüglich des ELER geltend macht, besteht darin, dass die von der GD gemeldete Restfehlerquote von 2,36 % über der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegt. Mit Blick auf den Jährlichen Tätigkeitsbericht stellte der Hof Folgendes fest⁽²¹⁾:

— Es wird nicht analysiert oder erläutert, warum die von der GD AGRI gemeldete Restfehlerquote „gegenüber dem Vorjahr erheblich angestiegen ist“.

— Die GD teilt mit, dass sie einen Plan mit Korrekturmaßnahmen erstellt hat, um entsprechende Abhilfe zu schaffen.

4.44. Ferner stellt der Hof fest, dass die von der GD AGRI gemeldete Fehlerquote auf von den Mitgliedstaaten gemeldeten Zahlen für das Jahr 2010 beruht. Einer der Gründe, aus denen die vom Hof ermittelte Fehlerquote deutlich höher ausfällt als die Fehlerquote der GD AGRI, liegt darin, dass die Mitgliedstaaten — wie der Hof bei seiner Prüfung feststellte — aufgrund von Mängeln bei den Verwaltungskontrollen und den Vor-Ort-Kontrollen der Zahlstellen nicht alle nicht förderfähigen Ausgaben aufdecken und melden. Dies wird anhand der Beispiele 4.2 und 4.5 veranschaulicht und in den Ziffern 4.24, 4.28, 4.29 und 4.39 analysiert.

⁽²⁰⁾ Der Vorbehalt bezieht sich nicht auf Ausgaben, die zum Abschluss früherer Programme (2000-2006) getätigt wurden (500 Millionen Euro), und auf Heranführungsmaßnahmen im Bereich Landwirtschaft und Entwicklung des ländlichen Raums (102 Millionen Euro).

⁽²¹⁾ S. 58, 59 und 79-81 des Jährlichen Tätigkeitsberichts der GD AGRI.

4.43.

— Die höhere Fehlerquote für Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums im Vergleich zu Maßnahmen der aus dem EGFL finanzierten ersten Säule der GAP ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass die Förderung einiger dieser Maßnahmen, z. B. Agrarumweltmaßnahmen, an zahlreiche, oftmals ganz spezifische Bedingungen geknüpft ist, wodurch das Fehlerisiko seitens der Begünstigten erhöht wird und die Kontrollen durch die nationalen Behörden erschwert werden.

Infolge des Vorbehalts, den der Generaldirektor der GD AGRI in seiner Zuverlässigkeitserklärung im jährlichen Tätigkeitsbericht 2011 bezüglich der Ausgaben im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raumes angemeldet hat, haben die Kommissionsdienststellen in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten im Juni 2012 eine tiefgreifende Analyse der Situation begonnen, um die Gründe für die höheren Fehlerquoten aufzudecken und spezifische Abhilfemaßnahmen festzulegen.

4.44. Um dem Risiko zu begegnen, dass die aus diesen Kontrollstatistiken abgeleiteten Fehlerquoten aufgrund ungenauer Datenbestände oder unzureichender Verfolgung von Unregelmäßigkeiten zu niedrig angesetzt worden sein könnten, wie vom Rechnungshof dargelegt, schlug die GD AGRI bei der Berechnung des Restrisikos für den Fonds eine Sicherheitsspanne von 25 % auf. Die Kommission betrachtet dies zur Abdeckung der vom Rechnungshof genannten Risiken als völlig ausreichend.

Darüber hinaus werden die Kontrollstatistiken der Mitgliedstaaten weitgehend durch die bescheinigenden Stellen überprüft und validiert, wie es der Rechnungshof als Möglichkeit in seinem Jahresbericht für 2005 empfohlen hat. Die Ergebnisse dieser Arbeit werden im jährlichen Tätigkeitsbericht der GD AGRI ausgewiesen.

Die Kommission stellt fest, dass einige Bemerkungen des Rechnungshofs nationale Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge betreffen und dass manche Mitgliedstaaten diese Vorschriften anders auslegen als der Rechnungshof.

Klima- und Umweltpolitik, Maritime Angelegenheiten und Fischerei sowie Gesundheit und Verbraucherschutz

4.45. Die Politikbereiche Klima- und Umweltpolitik, Maritime Angelegenheiten und Fischerei sowie Gesundheit und Verbraucherschutz werden auf der Grundlage besonderer Kontrollsysteme von der Kommission verwaltet. Der Hof prüfte das interne Kontrollsystem der GD MARE.

Internes Kontrollsystem der GD MARE

4.46. Geprüft wurden 30 nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Zahlungen, die die großen Haushaltsposten der GD MARE betrafen. Bei der Prüfung zeigte sich, dass Schlüsselkontrollen nicht immer vollständig dokumentiert waren, was mit dem Risiko verbunden ist, dass diese Kontrollen nicht durchgeführt werden. Außerdem wurden die Fangmengen im Rahmen eines internationalen Fischereiabkommens nicht ausreichend überwacht, sodass die Kommission unvorhergesehene Ausgaben übernehmen musste (siehe Beispiel 4.6).

Beispiel 4.6 — Unzureichende Überwachung der Fangmengen

Gemäß dem für einen Zeitraum von vier Jahren abgeschlossenen partnerschaftlichen Fischereiabkommen zwischen der Europäischen Union und einem Drittland, der Islamischen Republik Mauretanien, das am 31. Juli 2012 ausläuft, haben in der EU registrierte Fischereifahrzeuge die Möglichkeit, jedes Jahr (Jahresende ist der 31. Juli) bis zu 300 000 Tonnen Fisch zu fangen. Als Gegenleistung zahlt die EU pro Tonne gefangenen Fisch einen Beitrag in Höhe von 40 Euro. In dem Protokoll zu diesem Abkommen ist festgelegt, dass die EU, sofern sie eine zusätzliche Quote in Anspruch nehmen will, die nationalen Behörden bis spätestens 15. Februar des betreffenden Jahres darüber informiert und pro Tonne den gleichen Satz zahlt. In dem am 31. Juli 2010 endenden Jahr wurden die Fangmengen im Rahmen des Partnerschaftsabkommens nicht ausreichend von den Kommissionsdienststellen überwacht und die nationalen Behörden nicht vor dem 15. Februar 2010 informiert, dass die EU eine zusätzliche Quote in Anspruch nehmen wollte. Im Oktober 2010 teilten die nationalen Behörden der Kommission mit, dass die Quote in Höhe von 300 000 Tonnen in dem am 31. Juli 2010 endenden Jahr überschritten wurde. Die Kommission zahlte der Islamischen Republik Mauretanien für 47 346 Tonnen Fisch, der über die Quote hinaus gefangen wurde, einen Betrag von 1,9 Millionen Euro. Bei einer besseren Überwachung der Fangmengen hätten die Kommissionsdienststellen vorbeugende Maßnahmen zur Vermeidung von Zusatzzahlungen in Erwägung ziehen können.

4.46. Es wurde eine wirksamere Überwachung der Fangmengen eingeführt, und ein Warnmechanismus verhindert nun Überschreitungen.

Beispiel 4.6 — Unzureichende Überwachung der Fangmengen

Die Kommission räumt ein, dass es bei der Überwachung der Fänge pelagischer Arten im Protokolljahr 2009/2010 (1. August bis 31. Juli) zu Verzögerungen kam und dass deshalb 2010 zusätzliche Zahlungen an Mauretanien zu leisten waren.

Dieses Problem wurde inzwischen vollständig ausgeräumt, da die zusätzliche Fangmenge (und natürlich die damit verbundene Zahlung) von der zusätzlichen Quote für pelagische Arten für 2011/2012 abgezogen wurde. Mit anderen Worten: Was 2009/2010 gefangen und bezahlt wurde, wurde 2011/2012 abgezogen. So wurde sowohl der Nachhaltigkeit als auch der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung Rechnung getragen.

Zur weiteren Verbesserung der Überwachung von Fängen wurden darüber hinaus die allgemeinen Arbeitsmethoden seit 2010 erheblich verbessert. Es wurde ein Warnmechanismus eingeführt (bei Annäherung der Fänge pelagischer Arten an die festgelegte Obergrenze erfolgt eine wöchentliche Überwachung), um Quotenüberschreitungen zu verhindern. 2011 stellte die Kommission aufgrund der vollständigen Ausschöpfung der Quote die Fischerei auf pelagische Arten 16 Tage vor Ablauf des Protokolljahres ein, nachdem die Fänge pelagischer Arten zunächst wöchentlich und am Ende sogar täglich überwacht wurden. Dieser Vorsorgeansatz galt auch 2012 (Einstellung der Fischerei auf pelagische Arten bereits am 23. April 2012).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

*Managementerkklärungen der anderen Generaldirektionen —
Jährliche Tätigkeitsberichte*

4.47. Der Hof untersuchte die jährlichen Tätigkeitsberichte und Erklärungen der Generaldirektoren der Generaldirektionen ENV, CLIMA, MARE und SANCO der Kommission.

4.48. Die GD ENV machte keinen Vorbehalt geltend, weil ihre Restfehlerquote unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % lag. Der Hof stellt fest, dass die Berechnung der Restfehlerquote durch die GD ENV auf Annahmen basiert, die nicht vollständig durch repräsentative Prüfungen untermauert sind.

4.49. Die GD CLIMA erhielt ihren im Jahr 2010 aus Reputationsgründen geäußerten Vorbehalt im Zusammenhang mit der Feststellung einer erheblichen Sicherheitsverletzung in den nationalen Registern des EU-Emissionshandelssystems aufrecht. Vorbehalte hinsichtlich der Ausgaben, die zumeist die Vergabe von Aufträgen betrafen, wurden nicht geltend gemacht.

4.50. Der einzige Vorbehalt der GD SANCO bezog sich auf den Bereich Lebens- und Futtermittel, da dort eine Restfehlerquote von 4,3 % ermittelt worden war. Alle im Jahr 2011 im Bereich des öffentlichen Gesundheitswesens getätigten Zahlungen (mit Ausnahme der Beitragszahlungen an die Regulierungsagenturen) betreffen die Vergabe von Aufträgen. Die GD SANCO führte keine Ex-post-Kontrollen dieser Ausgaben durch und ging wegen ihrer Ex-ante-Kontrollen davon aus, dass die Fehlerquote bei den Ausgaben im Zusammenhang mit öffentlich vergebenen Aufträgen nahezu bei 0 % liegt.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**Schlussfolgerungen**

4.51. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Zahlungen für das am 31. Dezember 2011 endende Haushaltsjahr im Themenkreis Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind.

4.48. Im Einklang mit den Anweisungen zum jährlichen Tätigkeitsbericht ergänzte die GD ENV die Ergebnisse der Ex-post-Kontrollen durch eine Analyse von 245 im Jahr 2011 durchgeführten Vor-Ort-Prüfbesuchen bei LIFE-Projekten. Diese Prüfungen bilden eine realistische und hinreichend solide Grundlage für die Schätzung der wahrscheinlichen Fehlerquote.

4.49. Die Kommission hält die derzeitigen Auftragsvergabeverfahren für angemessen, um das Risiko von Fehlern oder unrechtmäßigen Ausgaben zu begrenzen.

4.50. Die GD SANCO schließt Vergabeverträge ab, bei denen die vertraglich festgelegten Preise gezahlt werden müssen, wenn die Waren und Dienstleistungen wie gewünscht bereitgestellt werden. Erzielt die GD SANCO im Angebot eines Auftragnehmers ein gutes Preis-Leistungs-Verhältnis und hat sie geprüft, dass die gewünschte Qualität geliefert wird, prüft sie die Übereinstimmung der vom Auftragnehmer gestellten Rechnung mit den vertraglich festgelegten Preisen. Geeignete Vergabeverfahren sowie die technische und finanzielle Überprüfung vor Rechnungsbegleichung sind hinreichend, um sehr niedrige Fehlerquoten zu garantieren. Somit ist es unwahrscheinlich, dass bei zusätzlichen Prüfungen nach der abschließenden Zahlung (Ex-post) größere Fehler gefunden würden; solche Prüfungen wären deshalb ein übermäßiger Verwaltungsaufwand.

4.51. Die Kommission nimmt die Schätzung des Rechnungshofs zur wahrscheinlichsten Fehlerquote zur Kenntnis. Die Kommission teilt zwar die Bewertung des Rechnungshofs in manchen Fällen nicht, doch ihre eigenen Schätzungen bezüglich unrechtmäßiger Zahlungen, die sich auf die von den Mitgliedstaaten 2011 vorgelegten Kontrollstatistiken stützen, zeigen ebenfalls eine Verschlechterung der Situation, allerdings in geringerem Ausmaß. Deshalb hat der Generaldirektor der GD AGRI in seiner Zuverlässigkeitserklärung für 2011 einen Vorbehalt bezüglich der Ausgaben im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums angemeldet.

Dieser Vorbehalt geht einher mit einer Reihe von Abhilfemaßnahmen, die von der Kommission und den Mitgliedstaaten gemeinsam festzulegen sind.

Allerdings müssen die im Vergleich zur ersten Säule der GAP höheren Fehlerquoten vor dem Hintergrund der Ziele der Politik für die Entwicklung des ländlichen Raums gesehen werden, die nur durch die vom Rechnungshof unter Ziffer 4.5 angeführten komplexeren Regeln und Beihilfenvoraussetzungen erreicht werden können.

BEMERKUNGEN DES HOFES

4.52. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die untersuchten Überwachungs- und Kontrollsysteme im Themenkreis Entwicklung des ländlichen Raums, Umwelt, Fischerei und Gesundheit bedingt wirksam sind.

Empfehlungen

4.53. **Anhang 4.3** zeigt das Ergebnis der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung seiner in früheren Jahresberichten (2008 und 2009) ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden. Es ist darauf hinzuweisen, dass die Empfehlung des Hofes zur weiteren Vereinfachung der Vorschriften und Bedingungen im Bereich Entwicklung des ländlichen Raums weiterhin Bestand hat.

4.54. Aufgrund dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2011 spricht der Hof für den Bereich Entwicklung des ländlichen Raums folgende Empfehlungen für den laufenden Programmplanungszeitraum aus:

- **Empfehlung 1:** Die Mitgliedstaaten sollten strengere Verwaltungs- und Vor-Ort-Kontrollen durchführen, um das Risiko einzudämmen, dass der EU nicht förderfähige Ausgaben gemeldet werden.
- **Empfehlung 2:** Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten in folgenden Fällen eine bessere Durchsetzung der bestehenden Vorschriften sicherstellen:
 - bei der öffentlichen Auftragsvergabe und bei der Behandlung der MwSt., wenn es sich bei den Beihilfeempfängern um öffentliche Stellen handelt,
 - bezüglich der Agrarumweltverpflichtungen und der Förderfähigkeit im Zusammenhang mit der Modernisierung landwirtschaftlicher Betriebe.
- **Empfehlung 3:** Die Kommission sollte die Gründe für die wesentliche Fehlerquote analysieren.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

4.52. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass die vorgelegten Ergebnisse in etwa denen des vergangenen Jahres entsprechen.

4.53. Die Vorschläge der Kommission zum Rechtsrahmen für den künftigen Programmplanungszeitraum (Die GAP bis 2020; COM(2011)627final/2) enthalten eine ganze Reihe von Vereinfachungen. Darüber hinaus empfiehlt die Kommission auch, hinsichtlich der Überprüfbarkeit und Kontrollierbarkeit von Maßnahmen im Rahmen der Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums mehr Verantwortung auf die Behörden in den Mitgliedstaaten zu übertragen.

4.54. Siehe gemeinsame Antwort zu den Ziffern 1.12 bis 1.13.

Die Kommission teilt die Auffassung des Rechnungshofs und empfiehlt den Mitgliedstaaten systematisch, derartige Schwachstellen im Rahmen ihrer Konformitätsabschlussverfahren zu beheben.

Die Durchsetzung bestehender Vorschriften ist das Kernstück des Rechnungsabschlussystems. Die Kommission nimmt finanzielle Berichtigungen bei den Mitgliedstaaten vor, wenn Risiken für den Fonds festgestellt wurden, und richtet Verbesserungsempfehlungen an die nationalen Behörden. Dies wird auch weiterhin der Fall sein, wobei der Schwerpunkt auf den vom Rechnungshof dargelegten Aspekten liegen wird, da diese auch bei den Prüfungen der Kommission aufgedeckt wurden.

Der Generaldirektor der GD AGRI hat in seiner jährlichen Zuverlässigkeitserklärung für 2011 einen Vorbehalt bezüglich der Entwicklung des ländlichen Raums angemeldet, da die von den Mitgliedstaaten gemeldete Restfehlerquote unter Einbeziehung einer Sicherheitsspanne von 25 % über der Wesentlichkeitsschwelle liegt. Dieser Vorbehalt geht einher mit Abhilfemaßnahmen zur Ermittlung, in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, der grundlegenden Ursachen für die höheren Fehlerquoten sowie mit spezifischen im laufenden und künftigen Programmplanungszeitraum umzusetzenden Maßnahmen.

In diesem Zusammenhang sei auch daran erinnert, dass die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 4 Absatz 5 der Verordnung (EU) Nr. 65/2011 der Kommission verpflichtet sind, die Ursachen für bei den Kontrollen festgestellte Probleme zu ermitteln und Abhilfe- und Präventionsmaßnahmen umzusetzen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- **Empfehlung 4:** Die Kommission sollte die Feststellungen des Hofes bei der Ausarbeitung der Prüfungsstrategie der GD AGRI für die Rechnungsabschlussprüfungen berücksichtigen.
- **Empfehlung 5:** Die Kommission sollte die Leitlinien für die bescheinigenden Stellen erweitern und die Verpflichtung aufnehmen, dass diese Stellen die Feststellungen aus vorherigen Prüfungen der Kommission und des Hofes in ihre Prüfungsstrategie und Berichte einbeziehen.
- **Empfehlung 6:** Hinsichtlich der Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen sollten die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die Vorschriften in Bezug auf die Kennzeichnung und Registrierung von Tieren eingehalten werden und die Kontrollen besser über das Jahr verteilt werden, damit alle relevanten Verpflichtungen angemessen kontrolliert werden.

4.55. Für die Politikbereiche Umwelt, Maritime Angelegenheiten und Fischerei sowie Gesundheit und Verbraucherschutz empfiehlt der Hof Folgendes:

- **Empfehlung 7:** Die Kommission sollte die Fangmengen im Rahmen von partnerschaftlichen Fischereiabkommen mit Ländern außerhalb der EU besser überwachen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Die Kommission trägt den Feststellungen des Rechnungshofs in angemessener Weise Rechnung und betrachtet sie als eines der Elemente, die in die zentrale Risikoanalyse zur Ausarbeitung ihrer Prüfstrategie einfließen sollten.

Auch wenn es nicht dem Auftrag der bescheinigenden Stellen entspricht, detailliert über die Weiterverfolgung von Feststellungen der Kommission, des Rechnungshofs oder anderer externer Prüfstellen zu berichten, sind die Feststellungen aus vorherigen Prüfungen der Kommission und des Rechnungshofs für die bescheinigenden Stellen bei der Planung ihrer Prüfstrategie hilfreich.

Die Kommission hat die bescheinigenden Stellen erneut darauf hingewiesen, solche Feststellungen in der nächsten Sitzung ihrer Expertengruppe zu thematisieren.

Die Kommission überprüft im Rahmen der Cross-Compliance-Kontrollen systematisch, ob die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die Vorschriften in Bezug auf die Kennzeichnung und Registrierung von Tieren sowie die zeitlichen Vorgaben für die Vor-Ort-Kontrollen eingehalten werden.

4.55.

Zur weiteren Verbesserung der Überwachung von Fängen wurden die allgemeinen Arbeitsmethoden seit 2010 erheblich verbessert. Es wurde ein Warnmechanismus eingeführt (bei Annäherung der Fänge pelagischer Arten an die festgelegte Obergrenze erfolgt eine wöchentliche Überwachung), um Quotenüberschreitungen zu verhindern.

ANHANG 4.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNGEN VON VORGÄNGEN IM THEMENKREIS ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS, UMWELT, FISCHEREI UND GESUNDHEIT

	2011			2010	2009	2008
	Entwicklung des ländlichen Raums	Umwelt, Fischerei und Gesundheit	Insgesamt			
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE						
Vorgänge insgesamt (<i>davon</i>):	160	18	178	92	93	53
Vorschüsse	0	0	0	0	0	0
Zwischen-/Abschlusszahlungen	160	18	178	92	93	53
ERGEBNISSE DER PRÜFUNGEN (¹)						
Anteil (Anzahl) der geprüften Vorgänge, die						
nicht fehlerbehaftet waren	42 % (67)	56 % (10)	43 % (77)	48 %	67 %	55 %
mit einem oder mehreren Fehlern behaftet waren	58 % (93)	44 % (8)	57 % (101)	52 %	33 %	45 %
Aufschlüsselung der fehlerbehafteten Vorgänge						
Aufschlüsselung nach Fehlerart						
Nicht quantifizierbare Fehler	34 % (32)	75 % (6)	38 % (38)	48 %	42 %	38 %
Quantifizierbare Fehler	66 % (61)	25 % (2)	62 % (63)	52 %	58 %	62 %
Förderfähigkeit	69 % (42)	50 % (1)	68 % (43)	56 %	22 %	40 %
Tatsächliches Vorhandensein	0 % (0)	50 % (1)	2 % (1)	0 %	6 %	7 %
Genauigkeit	31 % (19)	0 % (0)	30 % (19)	44 %	72 %	53 %
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER						
Wahrscheinlichste Fehlerquote				7,7 %		
Obere Fehlergrenze				10,9 %		
Untere Fehlergrenze				4,5 %		

(¹) Zur besseren Darstellung von Bereichen mit unterschiedlichen Risikoprofilen innerhalb des Themenkreises wurde die Stichprobe in Segmente unterteilt.

ANHANG 4.2

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON SYSTEMEN IM BEREICH ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS

Bewertung ausgewählter Überwachungs- und Kontrollsysteme

Mitgliedstaat (Zahlstelle)	Verwaltungs- und Kontrollverfahren	Methodik der Vor-Ort- Kontrollen, Auswahl, Durchführung, Quali- tätskontrolle und Berichterstattung über die Ergebnisse	Umsetzung und Kontrolle der Cross-Compliance- Verpflichtungen	Gesamtbewertung
Dänemark	Nicht wirksam 1, 2, 3, 4, 5	Bedingt wirksam A, B, C	Bedingt wirksam 2, A, D, a	Nicht wirksam
Spanien (Galicien)	Bedingt wirksam 2, 3	Bedingt wirksam A, C, D	Bedingt wirksam 2, C, D, a	Bedingt wirksam
Italien (Lombardei)	Bedingt wirksam 1, 2, 3, 4	Bedingt wirksam A, C, D	Nicht wirksam 4, A, B, C, D, a, b	Bedingt wirksam
Ungarn	Bedingt wirksam 1, 3	Bedingt wirksam B, C, D	Bedingt wirksam 2, 4, B, D, a, b	Bedingt wirksam
Österreich	Bedingt wirksam 1, 2	Wirksam A	Wirksam a	Wirksam
Finnland	Bedingt wirksam 1, 2, 4	Bedingt wirksam 2, C, D	Bedingt wirksam 2, 4, A, D, a	Bedingt wirksam

- 1 Unwirksame Kontrollen der Förderfähigkeitsbedingungen und Verpflichtungen (z. B. Einbeziehung nicht förderfähiger MwSt.-Beträge, Doppelfinanzierung).
- 2 Schwachstellen bei der Verwaltungsorganisation der Kontrollen und der internen Kontrolle.
- 3 Fehlen eines angemessenen Systems zur Bewertung der Plausibilität der im Antrag auf Fördermittel veranschlagten Kosten.
- 4 Fehlerhafte Berechnungen und Zahlungen (z. B. Nichtanwendung von Kürzungen).
- 5 Systematische Mängel bei den unter Titel II fallenden (d. h. nicht flächenbezogenen) Maßnahmen, die zur Anerkennung nicht beihilfefähiger Ausgaben führen.
- A Unzureichende Einzelheiten zum Ausmaß der durchgeführten Kontrollen.
- B Unstimmigkeiten hinsichtlich der Anzahl der durchgeführten Kontrollen.
- C Unzureichende Qualität der Kontrollen: Nichtaufdeckung von Verstößen und/oder keine vollständige Abdeckung aller Verpflichtungen und Auflagen.
- D Unzulänglichkeiten bei der Planung und beim Zeitpunkt der Kontrollen (z. B. nach dem Landwirtschaftsjahr durchgeführte Kontrollen).
- a Unvollständige Liste der Verpflichtungen (z. B. unzureichende nationale GLÖZ-Standards, fehlende Verpflichtungen für bestimmte Grundanforderungen an die Betriebsführung).
- b Fehlerhafte Umsetzung der Nitratrichtlinie auf nationaler Ebene.

ANHANG 4.3

STAND DER WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN FÜR DEN THEMENKREIS ENTWICKLUNG DES LÄNDLICHEN RAUMS, UMWELT, FISCHEREI UND GESUNDHEIT

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof	Antwort der Kommission
2009	Der Hof empfahl, zusammen mit den betroffenen nationalen Behörden wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um zu vermeiden, dass für Fischereiprojekte nicht beihilfefähige Ausgaben übernommen werden (GD MARE; Ziffer 3.76 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2009).	Die im Rahmen des Europäischen Fischereifonds vorgeschriebenen Kontrollen in Bezug auf die Beihilfefähigkeit der Ausgaben wurden im Vergleich zu den Kontrollen im Rahmen des früheren Finanzinstruments für die Ausrichtung der Fischerei verschärft.	
	Der Hof empfahl eine klare Aufgabentrennung zwischen den Kommissionsdiensten und die Entwicklung angemessener förmlicher Kontrollverfahren für interne Kontrollen der im Rahmen von Programmen zur Tilgung und Überwachung von Tierseuchen an die Mitgliedstaaten geleisteten Zahlungen (GD SANCO; Ziffer 3.76 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2009).	Die Kommissionsdienststellen nahmen eine Klarstellung der Aufgabentrennung vor und ergriffen eine Reihe von Abhilfemaßnahmen wie z. B. die Vereinfachung der Rechtsgrundlage für die Programme des Jahres 2012.	
2009 und 2008	Der Hof wies erneut darauf hin, dass im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums weitere Anstrengungen erforderlich sind, um die Vorschriften und Bedingungen noch stärker zu vereinfachen (Ziffer 3.74 ⁽¹⁾).	Die Kommission nahm eine Neufassung der Verordnung (EG) Nr. 1975/2006 vor und ersetzte diese Verordnung zum 1. Januar 2011 durch die Verordnung (EU) Nr. 65/2011. In der neuen Verordnung werden die Bestimmungen über die Kontrollverfahren, die Einhaltung anderweitiger Verpflichtungen sowie Kürzungen, Ausschlüsse und Wiedereinziehungen bis zu einem gewissen Grad präzisiert. Nach Ansicht der Kommission werden diese Bemühungen im Hinblick auf die GAP nach 2013, für die eine Reihe von Vereinfachungen im Bereich der Entwicklung des ländlichen Raums festgelegt wurden, fortgesetzt. In seiner Stellungnahme Nr. 1/2012 zu den Legislativvorschlägen der Kommission für die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik ab 2014 erkannte der Hof die Kommissionsbemühungen um Vereinfachung der im Bereich der GAP geltenden Bestimmungen an, vertrat jedoch die Auffassung, dass der verordnungsrechtliche Rahmen für diese Politik noch immer zu komplex ist.	
2008	Der Hof empfahl, wirksame Maßnahmen zu treffen, um die in den Politikbereichen Umwelt, Fischerei sowie Gesundheit und Verbraucherschutz ermittelten Probleme zu beseitigen (Generaldirektionen ENV, MARE und SANCO; Ziffer 5.67 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2008).	Die Kommission leitete mehrere Maßnahmen zur Beseitigung der vom Hof ermittelten Probleme ein (siehe die Analyse zu 2009).	

⁽¹⁾ Ähnliche Empfehlungen wurden in Ziffer 5.66 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2008 ausgesprochen.

KAPITEL 5

Regionalpolitik, Energie und Verkehr

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	5.1-5.27
Besondere Merkmale des Themenkreises	5.4-5.26
Politische Ziele	5.4-5.5
Politische Instrumente	5.6-5.21
Risiken für die Ordnungsmäßigkeit	5.22-5.26
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	5.27
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	5.28-5.34
Wirksamkeit der Systeme	5.35-5.69
Prüfbehörden	5.35-5.51
Untersuchung von sieben Prüfbehörden durch den Hof	5.39-5.43
Bewertung der Beaufsichtigung der Prüfbehörden durch die Kommission	5.44-5.51
Bewertung des Abschlusses der Programme des Programmplanungszeitraums 2000-2006	5.52-5.64
Zuverlässigkeit der Managementerkklärungen der Kommission	5.65-5.69
GD Regionalpolitik	5.66-5.67
GD Mobilität und Verkehr und GD Energie	5.68-5.69
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	5.70-5.73
Schlussfolgerungen	5.70-5.72
Empfehlungen	5.73

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

5.1. Dieses Kapitel enthält die spezifische Beurteilung des Hofes zum Themenkreis Regionalpolitik, Energie und Verkehr, der folgende Politikbereiche umfasst: 06 — Mobilität und Verkehr, 13 — Regionalpolitik und 32 — Energie. Wichtige Informationen zu den abgedeckten Tätigkeiten und den Ausgaben im Haushaltsjahr 2011 sind **Tabelle 5.1** zu entnehmen.

Tabelle 5.1 — Regionalpolitik, Energie und Verkehr — wichtige Informationen 2011

(Millionen Euro)

Haus-haltstitel	Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen	Art der Mittelverwaltung
06	Mobilität und Verkehr	Verwaltungsausgaben	71	zentral direkt
		Binnen-, Luft- und Seeverkehrspolitik	150	zentral direkt und indirekt
		Transeuropäische Netze (TEN)	833	zentral direkt und indirekt
		Forschung im Verkehrsbereich	59	zentral direkt
		1 113		
13	Regionalpolitik	Verwaltungsausgaben	84	zentral direkt
		Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und sonstige regionale Maßnahmen	25 841	geteilt
		Kohäsionsfonds (KF)	6 450	geteilt
		Heranführungsmaßnahmen im Bereich der Strukturpolitik	351	dezentral
		Solidaritätsfonds	269	zentral indirekt
32 995				
32	Energie	Verwaltungsausgaben	74	zentral direkt
		Transeuropäische Netze (TEN)	18	zentral direkt
		Konventionelle und erneuerbare Energien	591	zentral direkt/zentral indirekt/ gemeinsam
		Kernenergie	121	zentral direkt/zentral indirekt/ gemeinsam
		Forschung im Energiebereich	159	zentral direkt
963				
Verwaltungsausgaben insgesamt ⁽¹⁾			229	
Operative Ausgaben insgesamt			34 842	
<i>davon: — Vorschüsse</i>			1 469	
<i>— Zwischen-/Abschlusszahlungen</i>			33 373	
Zahlungen des Jahres insgesamt			35 071	
Mittelbindungen des Jahres insgesamt			42 964	

⁽¹⁾ Über die Prüfung der Verwaltungsausgaben wird in Kapitel 9 berichtet.

Quelle: Jahresrechnung 2011 der Europäischen Union.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.2. Die Regionalpolitik wird vorwiegend aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und dem Kohäsionsfonds (KF) finanziert. Für diese Fonds gelten dieselben Regeln (vorbehaltlich der in den Verordnungen der einzelnen Fonds vorgesehenen Ausnahmen) wie für den Europäischen Sozialfonds (ESF), und sie werden häufig von denselben Behörden verwaltet. Auf den ESF, der Thema von Kapitel 6 ist, wird in diesem Kapitel verwiesen, wenn Punkte behandelt werden, die allen Fonds gemeinsam sind.

5.3. Auf die Regionalpolitik entfallen 94 % der Ausgaben in diesem Themenkreis; die verbleibenden 6 % betreffen die Politikbereiche Energie und Verkehr.

Besondere Merkmale des Themenkreises

Politische Ziele

Regionalpolitik

5.4. Ziel der Regionalpolitik ist es, durch den Abbau des Entwicklungsgefälles zwischen den verschiedenen Regionen den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der Europäischen Union zu stärken.

Energie und Verkehr

5.5. Mit der Energie- und Verkehrspolitik wird das Ziel verfolgt, den europäischen Bürgern und Unternehmen sichere, nachhaltige und wettbewerbsfähige Systeme und Dienstleistungen im Energie- und Verkehrsbereich bereitzustellen und an innovativen Lösungen zu arbeiten, die zur Ausgestaltung und Umsetzung dieser Politik beitragen.

Politische Instrumente

Regionalpolitik

5.6. Die Regionalpolitik wird vor allem über den EFRE und den Kohäsionsfonds umgesetzt ⁽¹⁾. Die Mittel des EFRE werden für die Finanzierung von Infrastrukturarbeiten, die Schaffung oder Erhaltung von Arbeitsplätzen, regionale Initiativen zur wirtschaftlichen Entwicklung und Maßnahmen zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) ⁽²⁾ eingesetzt. In den Mitgliedstaaten, deren Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen unter 90 % des EU-Durchschnitts liegt, werden mit Mitteln des Kohäsionsfonds Infrastrukturinvestitionen in den Bereichen Umwelt und Verkehr finanziert.

⁽¹⁾ Zu den regionalpolitischen Instrumenten gehören außerdem regionale Maßnahmen und Maßnahmen zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in den Staaten des westlichen Balkans, der Türkei und Island im Rahmen des Instruments für Heranführungshilfe sowie der Solidaritätsfonds der Europäischen Union, aus dem im Fall von Naturkatastrophen in den Mitgliedstaaten Unterstützung bereitgestellt wird.

⁽²⁾ Aus dem EFRE und dem ESF werden KMU anhand von Finanzhilfen und Finanzinstrumenten unterstützt. Siehe Sonderbericht Nr. 2/2012 „Finanzinstrumente für KMU mit Kofinanzierung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung“ (<http://eca.europa.eu>).

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.7. Auf den EFRE (mit Zahlungen in Höhe von 26 Milliarden Euro) und den Kohäsionsfonds (mit Zahlungen in Höhe von 6 Milliarden Euro) entfielen 98 % der im Jahr 2011 ⁽³⁾ im Rahmen des Haushaltstitels 13 getätigten Ausgaben.

Verwaltung und Kontrolle der Ausgaben aus dem EFRE, dem Kohäsionsfonds und dem ESF

5.8. Für den EFRE, den Kohäsionsfonds und den ESF ⁽⁴⁾ gelten gemeinsame Regeln, und alle drei Fonds unterliegen der geteilten Verwaltung durch die Kommission und die Mitgliedstaaten. Zusätzliche Bestimmungen für die einzelnen Fonds sind in spezifischen Verordnungen festgelegt. Grundlage für die Ausgaben der drei Fonds sind mehrjährige Programme.

5.9. Für jeden Programmplanungszeitraum genehmigt die Kommission auf der Grundlage von Vorschlägen der Mitgliedstaaten operationelle Programme (OP) sowie indikative Finanzierungspläne, in denen die EU- und die nationale Beteiligung veranschlagt werden ⁽⁵⁾. Die im Rahmen der operationellen Programme verwirklichten Projekte werden von privaten Einzelpersonen, Vereinigungen, Unternehmen des privaten oder öffentlichen Rechts oder lokalen, regionalen bzw. nationalen Stellen durchgeführt.

5.10. In den Mitgliedstaaten sind Verwaltungsbehörden und zwischengeschaltete Stellen ⁽⁶⁾ für die laufende Verwaltung zuständig. Hierzu gehört die Auswahl der einzelnen Projekte, die Durchführung von Kontrollen zur Verhinderung, Aufdeckung und Berichtigung von Fehlern bei den geltend gemachten Ausgaben sowie die Überprüfung, dass die Projekte tatsächlich umgesetzt werden („Primärkontrollen“). Bescheinigungsbehörden überprüfen die wirksame Durchführung der „Primärkontrollen“ und nehmen ggf. zusätzliche Kontrollen vor, ehe sie Ausgabenerklärungen bei der Kommission einreichen.

⁽³⁾ Im Jahr 2011 bezogen sich 29,9 Milliarden Euro oder 93 % auf den Programmplanungszeitraum 2007-2013 und 2,4 Milliarden Euro (7 %) auf den Zeitraum 2000-2006.

⁽⁴⁾ Die Feststellungen und Schlussfolgerungen des Hofes zum ESF sind in Kapitel 6 enthalten.

⁽⁵⁾ Insgesamt hat die Kommission für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 434 OP genehmigt, von denen 317 auf den EFRE/KF (24 dieser OP umfassen Kohäsionsfonds-Projekte) und 117 auf den ESF entfallen.

⁽⁶⁾ Zwischengeschaltete Stellen sind Einrichtungen des öffentlichen oder privaten Rechts, die unter der Verantwortung einer Verwaltungsbehörde tätig sind und in deren Auftrag Aufgaben wahrnehmen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.11. Prüfbehörden in den Mitgliedstaaten kommt im Hinblick auf die Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der im Rahmen des EFRE, des ESF und des Kohäsionsfonds erstatteten Ausgaben eine Schlüsselrolle zu. Sie sind dafür zuständig, Systemprüfungen und Prüfungen von Vorhaben (d. h. Projekten oder Gruppen von Projekten) durchzuführen, um bestätigen zu können, dass das wirksame Funktionieren der Verwaltungs- und Kontrollsysteme der Programme und die Ordnungsmäßigkeit der für jedes OP bescheinigten Ausgaben hinlänglich gewährleistet sind. Über diese Prüfungen erstatten sie der Kommission in jährlichen Kontrollberichten und jährlichen Stellungnahmen Bericht ⁽⁷⁾.

5.12. Zu Beginn jedes Programmplanungszeitraums leistet die Kommission Vorschusszahlungen an die Mitgliedstaaten ⁽⁸⁾. Im Allgemeinen wird ein Projekt finanziert, indem auf der Grundlage der von den Projektträgern eingereichten Ausgaben- erklärungen eine Kostenerstattung vorgenommen wird. Die einzelnen Erklärungen der Projektträger werden für jedes OP in regelmäßigen Abständen zu Ausgaben- erklärungen zusammengefasst, die von den Behörden der Mitgliedstaaten bescheinigt und an die Kommission übermittelt werden. Anschließend wird der Kofinanzierungsanteil der EU aus dem Unionshaushalt erstattet.

5.13. Die Förderfähigkeitsregeln werden vorbehaltlich der in den Verordnungen der einzelnen Fonds vorgesehenen Ausnahmen auf nationaler und manchmal regionaler Ebene festgelegt. Es ist in erster Linie Aufgabe der Mitgliedstaaten, vorschriftswidrige Ausgaben zu verhindern oder aufzudecken und zu berichtigen und der Kommission darüber Bericht zu erstatten.

5.14. Die Kommission muss sicherstellen, dass die Mitgliedstaaten Verwaltungs- und Kontrollsysteme eingerichtet haben, die den Verordnungsanforderungen entsprechen und wirksam funktionieren ⁽⁹⁾. Stellt die Kommission fest, dass ein Mitgliedstaat vorschriftswidrige Ausgaben, die bescheinigt und geltend gemacht wurden, nicht berichtet hat oder dass die Verwaltungs- und Kontrollsysteme beträchtliche Mängel aufweisen, kann sie die Zahlungen unterbrechen oder aussetzen ⁽¹⁰⁾. Wenn der Mitgliedstaat die vorschriftswidrigen Ausgaben nicht herausnimmt (wobei er die ausgeschlossenen Ausgaben durch andere, förderfähige Ausgaben ersetzen kann) oder die aufgedeckten Systemmängel nicht beseitigt, kann die Kommission finanzielle Berichtigungen vornehmen, die zu einer Nettokurzung der EU-Fördermittel führen ⁽¹¹⁾.

5.13. Zu den wichtigsten Elementen der im Programmzeitraum 2007-2013 eingeführten Vereinfachung gehörte die Festlegung der Regeln für die Förderfähigkeit auf nationaler Ebene (Artikel 56 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates). Hierbei wurde das Ziel verfolgt, den Mitgliedstaaten bei der Anpassung der Förderfähigkeitsregeln an die besonderen Bedürfnisse bestimmter Regionen oder Programme größere Flexibilität einzuräumen und diese Regeln mit den für andere öffentliche Programme auf nationaler Ebene geltenden Regeln zu harmonisieren.

5.14. Die Kommission übermittelte eine detaillierte Einschätzung, warum sie sicher ist, dass für jedes kofinanzierte Programm Verwaltungs- und Kontrollsysteme eingerichtet wurden, die anschließend auch funktionierten. Darüber hinaus legte sie in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2011 eine Gesamtbewertung der nationalen Kontrollsysteme vor.

Liegen Systemmängel vor, nimmt die Kommission in ihrer Aufsichtsfunktion Zahlungsunterbrechungen bzw. Zahlungsaussetzungen vor. Über die Ausübung dieser Verantwortlichkeit berichtet sie im Jährlichen Tätigkeitsbericht. Für das Jahr 2011 meldet die GD Regionalpolitik 70 Unterbrechungen von Zahlungsfristen und die Einleitung von Aussetzungsverfahren für zehn Programme. Die GD Beschäftigung meldet für das Jahr 2011 die vorübergehende Aussetzung von 21 Zwischenzahlungsantragen und drei weitere Aussetzungsbeschlüsse.

⁽⁷⁾ Darüber hinaus müssen die Prüfbehörden der Kommission Berichte über Systemprüfungen vorlegen. Berichte über Prüfungen von Vorhaben werden der Kommission in der Regel nicht übermittelt.

⁽⁸⁾ Siehe Artikel 82 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABL L 210 vom 31.7.2006, S. 25).

⁽⁹⁾ Artikel 72 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

⁽¹⁰⁾ Artikel 39 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 des Rates (ABL L 161 vom 26.6.1999, S. 1) sowie Artikel 91 und Artikel 92 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

⁽¹¹⁾ Artikel 99 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Energie und Verkehr

5.15. Die Energiepolitik der Europäischen Union soll dazu beitragen, Bürger und Unternehmen mit Energie zu erschwinglichen und wettbewerbsfähigen Preisen sowie mit technisch fortgeschrittenen Energiedienstleistungen zu versorgen. Gefördert werden die nachhaltige Energieerzeugung, der nachhaltige Energietransport und Energieverbrauch und eine sichere Energieversorgung in der EU und den Mitgliedstaaten. Das wichtigste Finanzinstrument ist das Europäische Energieprogramm zur Konjunkturbelebung (EEPR), aus dem Projektfinanzierungen zumeist in Form von Finanzhilfen und Subventionen bereitgestellt werden.

5.16. Die Verkehrspolitik ist auf den Ausbau des Binnenmarkts, die Steigerung von Wettbewerb und Innovation sowie die Integration von Verkehrsnetzen ausgerichtet. In diesem Bereich werden mithilfe der EU-Politik Mobilität, nachhaltige Entwicklung und Verkehrssicherheit gefördert. Das im Rahmen der transeuropäischen Netze aufgelegte Verkehrsprogramm (TEN-V) ist das wichtigste Finanzinstrument zur Förderung großer Infrastrukturprojekte.

5.17. Die auf dem Gebiet Energie und Verkehr im Rahmen der Haushaltstitel 06 und 32 geleisteten Zahlungen beliefen sich im Jahr 2011 auf 2 Milliarden Euro ⁽¹²⁾.

Verwaltung und Kontrolle der Ausgaben für Energie und Verkehr

5.18. Die Ausgaben für Energie und Verkehr werden von der Kommission (GD Mobilität und Verkehr sowie GD Energie) im Rahmen der direkten bzw. indirekten zentralen Verwaltung (durch zwei Exekutivagenturen und ein gemeinsames Unternehmen ⁽¹³⁾) getätigt. Einige Ausgaben unterliegen auch der gemeinsamen Verwaltung (z. B. Mittel für die Stilllegung kern-technischer Anlagen oder die europäische Fazilität zur Förderung der Energieeffizienz).

5.19. In der Regel finanziert die Kommission Projekte nach förmlichen Aufforderungen zur Einreichung von Projektvorschlägen. Für genehmigte Projekte leistet die Kommission auf der Grundlage von Finanzhilfvereinbarungen oder von ihr gefasster Finanzierungsbeschlüsse direkte Zahlungen an die Begünstigten. Bei den Zuwendungsempfängern handelt es sich gewöhnlich um mitgliedstaatliche Behörden, mitunter aber auch um öffentliche oder private Unternehmen. Fast alle Finanzhilfen werden in Teilbeträgen ausgezahlt: Bei Unterzeichnung der Finanzhilfvereinbarung oder des Finanzierungsbeschlusses wird eine Vorschusszahlung geleistet, auf die Zwischen- und Abschlusszahlungen folgen, mit denen die von den Begünstigten gemeldeten förderfähigen Ausgaben erstattet werden.

⁽¹²⁾ Rund 41 % der Ausgaben in den Bereichen Energie und Verkehr entfallen auf transeuropäische Netze (TEN), und 28 % entfallen auf Projekte im Bereich der konventionellen und erneuerbaren Energien. Weitere 11 % der Ausgaben entfallen auf Forschungsprojekte, die hauptsächlich mit Mitteln der Forschungsrahmenprogramme finanziert werden. Die beiden anderen Hauptausgabenkategorien umfassen Projekte in den Bereichen Binnen-, Luft- und Seeverkehr (7 %) sowie Kernenergie (6 %).

⁽¹³⁾ Exekutivagentur für das transeuropäische Verkehrsnetz, Exekutivagentur für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation und gemeinsames Unternehmen SESAR (*Single European Sky Air Traffic Management Research*).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.20. Zu den wichtigsten Elementen der Ausgabenkontrolle durch die Kommission gehören die Bewertung von Vorschlägen anhand festgelegter Auswahl- und Vergabekriterien, die Bereitstellung von Informationen und Anleitungen für die Begünstigten sowie die Überwachung und Überprüfung der Projektdurchführung anhand von Berichten über den Stand der finanziellen und technischen Durchführung, die von den Begünstigten vorgelegt werden. Sofern dies in den Finanzierungsvereinbarungen vorgesehen ist, müssen die Ausgabenerklärungen von einem unabhängigen externen Prüfer oder einer zuständigen nationalen Einrichtung bescheinigt werden.

5.21. Außerdem führt die Kommission Ex-post-Prüfungen durch, deren Ziel es ist, mögliche durch frühere Kontrollen nicht verhinderte Fehler aufzudecken und zu berichtigen und hinreichende Sicherheit für die Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben zu liefern.

Risiken für die Ordnungsmäßigkeit

Regionalpolitik

5.22. Bei den EFRE- und Kohäsionsfondsausgaben bestehen die Hauptrisiken in der Finanzierung von Projekten, bei denen die EU- und nationalen Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge nicht eingehalten werden oder die die Förderbedingungen gemäß den EU-Verordnungen oder den OP nicht erfüllen. Darüber hinaus besteht das Risiko, dass Begünstigte bestimmte Kosten melden, die nicht förderfähig sind.

5.23. Bei der Umsetzung der OP sind die Behörden der Mitgliedstaaten mit konkurrierenden Prioritäten konfrontiert. Einerseits müssen die Ausgaben angemessenen Kontrollen im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit unterzogen werden, andererseits müssen die bereitgestellten EU-Mittel innerhalb vorgegebener Fristen ausgeschöpft werden. In der Praxis könnte der Wunsch, das jeweilige Programm fristgerecht umzusetzen, der konsequenten Durchführung gründlicher Kontrollen entgegenstehen.

5.24. Wenn Regelverstöße durch die verschiedenen Kontrollebenen eines Mitgliedstaates oder durch die Kommission weder aufgedeckt noch berichtet werden, hat dies die Erstattung nicht förderfähiger Ausgaben aus dem EU-Haushalt zur Folge.

5.22. Die Kommission teilt diese Einschätzung. Einzelheiten sind der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Analysis of errors in the Cohesion Policy for the years 2006-2009“ (SEC(2011) 1179 vom 5.10.2011 (Analyse der Fehler in der Kohäsionspolitik für die Jahre 2006 2009) zu entnehmen. In diesem Papier nennt die Kommission besondere Maßnahmen zur Verringerung dieser Risiken (insbesondere zusätzliche Anleitung und Schulung der Verwaltungsbehörden im Hinblick auf die festgestellten Risiken, zeitnahe Durchführung finanzieller Berichtigungen, Unterbrechungs- und Aussetzungsverfahren sowie eine gezieltere Prüfungstätigkeit in den am stärksten risikobehafteten Bereichen).

5.23. Die Kommission ist ebenfalls der Ansicht, dass ein solides Verwaltungs- und Kontrollsystem ein System ist, das die Bescheinigung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben erlaubt, gleichzeitig aber eine rechtzeitige Ausschöpfung der Mittel sicherstellt.

5.24. Da das Verwaltungs- und Kontrollsystem auf mehrere Jahre angelegt ist, kann es sein, dass eine Überzahlung, die in einem von der Kommission erstatteten Zahlungsantrag aufgedeckt wird, zum Zeitpunkt der Bescheinigung noch nicht die gesamte Kontrollkette auf nationaler und EU-Ebene durchlaufen hat.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Energie und Verkehr

5.25. Bei den Ausgaben für Energie und Verkehr besteht das Hauptrisiko darin, dass von den Begünstigten gemeldete nicht förderfähige Kosten von der Kommission nicht vor der Erstattung aufgedeckt werden. Außerdem bestehen wie bei den EFRE- und Kohäsionsfondsausgaben Risiken im Zusammenhang mit Verstößen gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge. Beim Programm TEN-V werden die potenziellen Auswirkungen dieser Risiken auf den EU-Haushalt dadurch eingedämmt, dass die förderfähigen Ausgaben häufig über der in den Finanzierungsvereinbarungen festgesetzten Obergrenze liegen.

5.26. Wenn ein erheblicher Teil der Zahlungen in einem sehr begrenzten Zeitraum geleistet wird, kann dies die Wirksamkeit der Überwachungs- und Kontrollsysteme beeinträchtigen und das Fehlerrisiko erhöhen (siehe Ziffer 1.35). Im Jahr 2011 wurden 32 % des Betrags der EEPZ-Zahlungen im Dezember geleistet. Außerdem wird im Rahmen des Programms eine zügige Auszahlung der Mittel angestrebt, was der Durchführung angemessener Kontrollen ebenfalls abträglich sein kann.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

5.27. Der übergreifende Prüfungsansatz des Hofes sowie seine Prüfungsmethodik sind in **Teil 2** von **Anhang 1.1** (Kapitel 1) beschrieben. Für die Prüfung des Themenkreises Regionalpolitik, Energie und Verkehr ist auf die folgenden besonderen Sachverhalte hinzuweisen:

- a) Geprüft wurde eine Stichprobe von 180 Zwischen- und Abschlusszahlungen⁽¹⁴⁾ in den Mitgliedstaaten und bei der Kommission.
- b) Die Bewertung der Systeme bezog sich auf
 - die Prüfbehörden für den EFRE, den ESF und den Kohäsionsfonds im Programmplanungszeitraum 2007-2013⁽¹⁵⁾;

⁽¹⁴⁾ Diese Stichprobe umfasst 180 Zahlungen für 129 EFRE-Projekte, 39 Kohäsionsfondsprojekte, acht Energie- und vier Verkehrsprojekte. 148 der Zahlungen für EFRE-/Kohäsionsfondsprojekte beziehen sich auf den Programmplanungszeitraum 2007-2013 und 20 auf den Zeitraum 2000-2006. Die Stichprobe wurde aus allen Zahlungen mit Ausnahme der Vorschüsse gezogen. Letztere beliefen sich im Jahr 2011 auf 1,4 Milliarden Euro.

⁽¹⁵⁾ Die Prüfungsarbeiten des Hofes bezüglich der Prüfbehörden umfassten a) die Untersuchung einer Stichprobe von sieben Prüfbehörden (und ggf. beauftragter Prüfstellen) in sieben Mitgliedstaaten (Tschechische Republik, Griechenland, Italien (Sizilien), Lettland, Ungarn, Portugal und Rumänien) und b) eine Analyse der Aufsichtstätigkeit der Kommission in Bezug auf die Prüfbehörden insgesamt. Siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010, Ziffern 4.37-4.44.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- die auf der Ebene der Kommission und der Mitgliedstaaten eingerichteten Verfahren im Hinblick auf den Abschluss der Programme des Programmplanungszeitraums 2000-2006;
- eine Analyse der Managementerkklärungen der Kommission in den Jährlichen Tätigkeitsberichten der Generaldirektionen Regionalpolitik, Mobilität und Verkehr sowie Energie.

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

5.28. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 5.1** zusammengefasst. Bei der Prüfung seiner Stichprobe von Vorgängen stellte der Hof fest, dass 59 % der 180 geprüften Zahlungen fehlerbehaftet waren. Der Hof schätzt die wahrscheinlichste Fehlerquote auf 6,0 % ⁽¹⁶⁾.

5.29. Bei 62 % der fehlerbehafteten Vorgänge im Bereich Regionalpolitik lagen den mitgliedstaatlichen Behörden nach Ansicht des Hofes Informationen vor, die ausgereicht hätten, um zumindest einige der Fehler vor der Bescheinigung der an die Kommission übermittelten Ausgabenerklärungen aufzudecken und zu berichtigen.

5.30. Im Bereich Regionalpolitik wurden Schwachstellen bei den Prüfungen der nationalen Behörden vor allem in den von Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Stellen durchgeführten Primärkontrollen aufgedeckt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.28. Die Kommission stellt fest, dass die Fehlerquote (wahrscheinlichste Fehlerquote von 6,0 %) im dritten Jahr in Folge weit unter den Quoten liegt, die der Hof für den Zeitraum 2006-2008 meldete. Diese positive Entwicklung ist die Folge der verschärften Kontrollbestimmungen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 und der dort geltenden strengen Politik der Zahlungsunterbrechungen und Zahlungsaussetzungen bei der Feststellung von Mängeln festgestellt. Dies steht im Einklang mit dem Aktionsplan 2008.

Wie aus **Tabelle 1.3** in Kapitel 1 hervorgeht, sank die kombinierte wahrscheinlichste Fehlerquote für Regionalpolitik, Transport, Energie sowie Beschäftigung und Soziales ebenfalls erheblich, d. h. von 7,7 % im Jahr 2010 auf aktuell 5,1 %.

Die Kommission wird ihre Maßnahmen auch weiterhin auf die Programme bzw. Mitgliedstaaten mit den höchsten Risiken konzentrieren.

5.29. Die Kommission verfolgt diese Fälle engmaschig, um sicherzustellen, dass die betroffenen Systeme in Zukunft besser in der Lage sind, Fehler bereits vor der Bescheinigung zu verhindern.

Die Verwaltungsbehörden müssen vor der Bescheinigung der Ausgabenerklärungen alle von Begünstigten eingereichten Erstattungsanträge einer Dokumentenprüfung unterziehen. Allerdings können vor Ort erfolgende Überprüfungen von Vorgängen auch in einem späteren Stadium der Projektdurchführung, d. h. zwischen Bescheinigung und Abschluss, greifen. Dies erklärt, warum sich ein Teil der in der Stichprobe des Hofes ermittelten Fehler nicht feststellen ließ (siehe auch die Antwort der Kommission zu den Ziffern 5.22 und 5.24). Der günstige Einfluss des Kontrollsystems auf die Fehlerquoten wird gewöhnlich erst in späteren Jahren, nach der Umsetzung sämtlicher Kontrollstufen, offenbar.

⁽¹⁶⁾ Der Hof berechnet die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen statistischen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung (der sogenannten wahrscheinlichsten Fehlerquote). Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 3,0 % (untere Fehlergrenze) und 9,0 % (obere Fehlergrenze) liegt.

Verstöße gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge bei einem Viertel der Vorgänge

5.31. Die in den Vorjahren durchgeführten Prüfungen haben gezeigt, dass die Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge besonders fehlerträchtig sind⁽¹⁷⁾. Im Jahr 2011 prüfte der Hof 298 Verfahren für die Vergabe öffentlicher Bau- und Dienstleistungsaufträge, die den der Kommission bescheinigten 180 Ausgabenvorgängen zugrunde lagen⁽¹⁸⁾. Der kumulierte Auftragswert der geprüften öffentlichen Vergabeverfahren beträgt schätzungsweise 6,7 Milliarden Euro⁽¹⁹⁾.

5.32. Der Hof stellte bei 25 % der 180 geprüften Vorgänge Verstöße gegen EU- und nationale Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge fest. Schwerwiegende Verstöße gegen diese Vorschriften wurden bei 9 % der geprüften Vorgänge aufgedeckt (siehe Beispiel 5.1). Diese Verstöße machen 44 % aller quantifizierbaren Fehler und ungefähr 58 % der für diesen Themenkreis geschätzten Fehlerquote aus.

Beispiel 5.1 — Schwerwiegende Verstöße gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge

- a) *Ungerechtfertigte freihändige Vergabe:* Bei einem EEPR-Projekt zum Bau einer Gas-Pipeline wurden die Aufträge über die Bauarbeiten für die Phasen zwei und drei des Projekts ohne Ausschreibung dem Konsortium erteilt, das fünf Jahre zuvor den Zuschlag für den Auftrag in Bezug auf Phase eins erhalten hatte. Dies steht nicht mit den geltenden EU- und nationalen Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge in Einklang.
- b) *Freihändige Vergabe zusätzlicher Arbeiten ohne Vorliegen unvorhersehbarer Umstände:* Bei einem Kohäsionsfondsprojekt, das Straßenbauarbeiten betraf, wurde der Auftrag über zusätzliche Arbeiten aufgrund von Änderungen, die nach Billigung des ursprünglichen Plans vorgenommen wurden, freihändig demselben Auftragnehmer erteilt. Da diese zusätzlichen Arbeiten nicht durch unvorhersehbare Umstände bedingt waren, liegt ein Verstoß gegen die Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge vor.

5.31. Fehler bei der Vergabe öffentlicher Aufträge hängen mit der Nichteinhaltung von Binnenmarktvorschriften zusammen. Wie in anderen Kapiteln dieses Berichts gezeigt wurde, sind sie kein besonderes Merkmal der Kohäsionspolitik.

5.32. Kommission und Hof prüfen die Einhaltung der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge auf die gleiche Weise. Allerdings wendet die Kommission in der Kohäsionspolitik zur Eindämmung des Risikos von Schäden für den Haushalt der EU proportionale Pauschalberichtigungen an. Hierbei berücksichtigt sie Art und Schwere der Unregelmäßigkeiten.

Diese Pauschalen werden von der Kommission und den meisten nationalen Behörden bei der Verhängung finanzieller Berichtigungen für Verstöße gegen die öffentlichen Vergabevorschriften angewendet. Dies gilt auch für die Nachverfolgung aller vom Hof gemeldeten Fehler bei öffentlichen Vergabeverfahren.

⁽¹⁷⁾ Siehe Europäische Kommission, *Analysis of errors in the Cohesion Policy for the years 2006-2009* (Analyse der im Zeitraum 2006-2009 im Bereich der Kohäsionspolitik aufgetretenen Fehler), SEC(2011) 1179 vom 5.10.2011.

⁽¹⁸⁾ Bei 41 % der 298 vom Hof geprüften öffentlichen Vergabeverfahren lag der Auftragswert über dem Schwellenwert, ab dem die in nationales Recht übertragenen EU-Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge angewendet werden müssen.

⁽¹⁹⁾ Bei diesem Betrag handelt es sich um die Gesamtausgaben für die erteilten Aufträge. Ein Teil dieser Ausgaben wurde im Rahmen der geprüften Ausgabenerklärungen bescheinigt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- c) *Vergabe des Auftrags an den einzigen Bieter, ohne dass in den Verhandlungen der angestrebte Preisnachlass erhalten wurde:* Bei einem Kohäsionsfondsprojekt, das den Bau einer Anlage zur Aufbereitung von Klärschlamm betraf, wurde ein einziges Angebot eingereicht. Der Zuwendungsempfänger hielt das Angebot wegen des hohen Preises, der mehr als das Doppelte des veranschlagten Etats betrug, für nicht akzeptabel. Er nahm infolgedessen mit dem einzigen Bieter Vertragsverhandlungen auf und erteilte ihm danach den Zuschlag für den Auftrag, obwohl der angebotene Preis lediglich um 1 % gesenkt worden war. Da kein günstigerer Preis ausgehandelt werden konnte, hätte der Zuwendungsempfänger das Ausschreibungsverfahren als erfolglos betrachten müssen.
- d) *Künstliche Aufteilung von Ausschreibungen:* Bei einem EFRE-Projekt, das Beratungsleistungen für ein nationales Ministerium betraf, wurden mehrere kleine Aufträge über ähnliche oder identische Leistungen direkt vergeben. Gemäß den EU- und den nationalen Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge hätten diese Dienstleistungen als Paket betrachtet werden müssen. Da der kumulierte Wert dann den Schwellenwert überschritten hätte, wäre ein Auftrag nur nach vorheriger öffentlicher Ausschreibung zu vergeben gewesen, an der sich eine größere Anzahl Bieter hätte beteiligen können.
- e) *Erhebliche Änderungen am Umfang der in Auftrag gegebenen Arbeiten:* Bei einem Kohäsionsfondsprojekt, das den Bau einer neuen U-Bahnlinie betraf, änderten sich Umfang und Budget eines damit verbundenen Dienstleistungsauftrags durch die ursprünglich nicht vorgesehene Einbeziehung von Experten erheblich. Die durchzuführenden zusätzlichen Aufgaben waren nicht auf unvorhersehbare Umstände, sondern vielmehr auf die Projektplanung des Auftraggebers zurückzuführen.

5.33. Außerdem stellte der Hof bei weiteren 16 % der 180 geprüften Vorgänge andere nicht quantifizierbare Fehler fest, die Ausschreibungs- und Vergabeverfahren betrafen. Dazu gehören Fälle, in denen die Informations- und Publizitätsverpflichtungen nicht eingehalten wurden (z. B. verspätete Veröffentlichung von Vergabebekanntmachungen), die Verdingungsunterlagen Unzulänglichkeiten aufwiesen oder bei der Bewertung der Angebote Verfahrensmängel zu verzeichnen waren. Diese Fehler wurden vom Hof bei der Schätzung der Fehlerquote nicht berücksichtigt (siehe Ziffer 5.28) ⁽²⁰⁾.

5.33. Die Kommission wird bei allen vom Hof gemeldeten Fehlern Nachfassmaßnahmen durchführen und finanzielle Berichtigungen anwenden, wo dies angemessen und rechtlich möglich ist.

⁽²⁰⁾ Weitere Informationen zu dem vom Hof verfolgten Ansatz zur Quantifizierung der Fehler im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe sind **Anhang 1.1**, Ziffern 10 und 11 zu entnehmen.

Mehr als die Hälfte aller vom Hof aufgedeckten quantifizierbaren Fehler sind auf nicht förderfähige Kosten zurückzuführen

5.34. Der Hof stellte fest, dass bei 12 % der geprüften Vorgänge nicht förderfähige Kosten gemeldet worden waren. Solche Fehler machen 56 % aller quantifizierbaren Fehler und ungefähr 42 % der für diesen Themenkreis geschätzten Fehlerquote aus (siehe Beispiel 5.2).

5.34. Die Kommission bemüht sich, sicherzustellen, dass Begünstigte und Verwaltungsbehörden von Förderprogrammen mit den Förderfähigkeitsregeln gut vertraut sind. Hierzu können Schulung und Anleitung dienen. In der Regionalpolitik müssen die Verwaltungsbehörden dieses Wissen an alle für die Verwaltung der Mittel zuständigen Stellen weitergeben. Stellt die Kommission hinsichtlich der Regionalpolitik auf Programmebene komplexe Vorschriften fest, gibt sie den Mitgliedstaaten darüber hinaus Empfehlungen für eine Vereinfachung der Vorschriften.

Die Kommission wird ihre Maßnahmen auch weiterhin auf Programmbehörden konzentrieren, bei denen Risiken festgestellt wurden (siehe auch die Antworten der Kommission zu den Ziffern 5.24 und 5.28).

Beispiel 5.2 — Nicht förderfähige Kosten

- a) *Nichteinhaltung der Projektgenehmigungsentscheidung:* Im Rahmen eines aus dem EFRE geförderten Finanzinstruments, das kleinen und mittleren Unternehmen finanzielle Unterstützung gewährt, wurden auch große Unternehmen gefördert. Dies war gemäß der nationalen Projektgenehmigungsentscheidung nicht zulässig.
- b) *Einnahmen aus dem Verkauf alter Maschinen, die mithilfe von EFRE-Mitteln durch neue ersetzt wurden, blieben unberücksichtigt:* Bei einem EFRE-Projekt betreffend die Anschaffung von Metallverarbeitungsmaschinen hätten die bei der Veräußerung der alten Maschinen erzielten Einnahmen berücksichtigt werden müssen, wodurch die für die Anschaffung der neuen Maschinen geltend gemachten Ausgaben niedriger ausgefallen wären.
- c) *Nichteinhaltung spezifischer Bestimmungen der nationalen Förderfähigkeitsregeln:* Bei einem Kohäsionsfondsprojekt, das den Bau einer Autobahn betraf, wurden Kosten für Finanz- und Versicherungsdienstleistungen erstattet. Solche Kosten sind aber gemäß den nationalen Förderfähigkeitsregeln nicht erstattungsfähig.
- d) *Meldung diverser nicht förderfähiger Kosten für ein Projekt:* Bei einem TEN-V-Projekt, das Vorstudien für den Bau eines Tunnels betraf, wurde eine Rechnung zweimal geltend gemacht. Außerdem fehlten maßgebliche Unterlagen zu öffentlichen Vergabeverfahren (z. B. der Bericht des Bewertungsausschusses und das erfolgreiche Angebot des Bieters). Da die gemeldeten Gesamtkosten deutlich höher waren als der zulässige EU-Förderhöchstbetrag, hatten diese überhöhten Kostenangaben jedoch keine Auswirkungen auf den Unionshaushalt (siehe Ziffer 5.25).

WIRKSAMKEIT DER SYSTEME

Prüfbehörden

5.35. In den Verordnungen mit den für den EFRE, den ESF und den Kohäsionsfonds im Programmplanungszeitraum 2007-2013 maßgeblichen Bestimmungen wurden wichtige Änderungen bezüglich der Aufgabe und der Zuständigkeiten der Prüfbehörden in den Mitgliedstaaten eingeführt⁽²¹⁾.

5.36. In den 27 Mitgliedstaaten wurden für die 434 OP des Programmplanungszeitraums 2007-2013 112 Prüfbehörden eingesetzt. Über die Hälfte dieser Prüfbehörden sind in ihrer Region für die Prüfung der OP für alle drei Fonds (EFRE, KF und ESF) zuständig. Die übrigen Prüfbehörden prüfen spezifische OP⁽²²⁾ für einen Fonds.

5.37. Die jährlichen Kontrollberichte und Stellungnahmen (Prüfungsurteile) enthalten Angaben zur Ordnungsmäßigkeit der im Rahmen des EFRE, des ESF und des Kohäsionsfonds im Programmplanungszeitraum 2007-2013 getätigten EU-Ausgaben⁽²³⁾. Eine wirksame Überprüfung der Genauigkeit und Zuverlässigkeit der Angaben ist notwendig, damit die Kommission die in den jährlichen Kontrollberichten der Prüfbehörden enthaltenen Ergebnisse als eine Hauptquelle für die Zuverlässigkeitsgewähr verwenden kann. Im Jahr 2011 wurden der Kommission insgesamt 204 jährliche Kontrollberichte und Stellungnahmen⁽²⁴⁾ zum EFRE und Kohäsionsfonds sowie 117 jährliche Kontrollberichte und Stellungnahmen zum ESF übermittelt.

5.35. Beim Vorgang des Vertrauensaufbaus spielen die Prüfbehörden zu Beginn des Programmplanungszeitraums und bei der Einrichtung der Systeme in der Tat eine tragende Rolle. Danach übermitteln sie der Kommission jedes Jahr eine Stellungnahme (Prüfungsurteil) zur Funktionsweise der Verwaltungs- und Kontrollsysteme. Dieser Stellungnahme liegen Prüfungen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme sowie statistische Stichproben bei Vorgängen zugrunde, die gemäß einer festgelegten Prüfstrategie durchgeführt werden. Aus diesem Grund arbeitet die Kommission eng mit den Prüfbehörden zusammen und stimmt sich mit ihnen ab. Bereits 2009 wurde, wie unten näher beschrieben, mit der Analyse der angewandten Prüfmethodik und der Prüfungsergebnisse begonnen. Die Wiederholung der Prüfungen durch die Kommission trug zum Kompetenzaufbau bei den Prüfbehörden bei, denn im Verlauf der Arbeit wurden Ratschläge und Anleitungen gegeben sowie Empfehlungen ausgesprochen. Die Verordnung bietet der Kommission die Möglichkeit, sich unter bestimmten Bedingungen zu ihrer Absicherung auf die Arbeit einer Prüfbehörde zu stützen (Artikel 73).

5.37. In ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten für 2011 legten die GD Regionalpolitik und die GD Beschäftigung eine detaillierte Bewertung der Genauigkeit und Zuverlässigkeit der von den Prüfbehörden in ihren jährlichen Kontrollberichten für 2011 gemeldeten Prüflisten und Prüfungsergebnisse vor (siehe Seite 63 bis 66 des Jährlichen Tätigkeitsberichts der GD Regionalpolitik und Seite 42 bis 45 des Jährlichen Tätigkeitsberichts der GD Beschäftigung).

⁽²¹⁾ Die Prüfbehörden lösten die für die Kontrollen nach Artikel 10 und den Abschlussvermerk nach Artikel 15 zuständigen Stellen ab. Siehe Artikel 10 und Artikel 15 der Verordnung (EG) Nr. 438/2001 der Kommission (ABl. L 63 vom 3.3.2001, S. 21).

⁽²²⁾ 63 dieser Prüfbehörden sind für alle drei Fonds zuständig. 18 Prüfbehörden sind nur für operationelle Programme des EFRE und des Kohäsionsfonds und 31 Prüfbehörden nur für operationelle Programme des ESF zuständig.

⁽²³⁾ Jede Prüfbehörde kann einen oder mehrere jährliche Kontrollberichte verfassen, die sich wiederum auf eines oder mehrere operationelle Programme beziehen können.

⁽²⁴⁾ Die jährlichen Kontrollberichte und Stellungnahmen beruhen auf den Feststellungen der Prüfbehörden bei ihren Prüfungen der Ausgaben, die der Kommission im vorangegangenen EU-Haushaltsjahr bescheinigt worden waren (siehe Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006).

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.38. Für 2011 untersuchte der Hof sieben Prüfbehörden und beurteilte die Arbeit der Kommission im Hinblick auf die Beaufsichtigung der Prüfbehörden ⁽²⁵⁾.

Untersuchung von sieben Prüfbehörden durch den Hof

5.39. **Anhang 5.2** enthält die Prüfungsergebnisse für die einzelnen Kernanforderungen sowie die Gesamtbeurteilung für die untersuchten Prüfbehörden. Bei seiner Gesamtschlussfolgerung legte der Hof das Hauptaugenmerk auf die jährlichen Kontrollberichte und Stellungnahmen sowie den Teil der Arbeit der Prüfbehörden mit unmittelbaren und wesentlichen Auswirkungen auf die in diesen Berichten und Stellungnahmen enthaltenen Schlussfolgerungen ⁽²⁶⁾.

5.40. In Bezug auf die sieben in der Stichprobe erfassten Prüfbehörden analysierte der Hof jeweils Folgendes:

- a) organisatorische Regelungen und Prüfungsmethoden;
- b) Arbeitsunterlagen zu bis zu vier Systemprüfungen;
- c) Arbeitsunterlagen zu einer Stichprobe von bis zu 25 Prüfungen von Vorhaben, einschließlich der erneuten Durchführung von mindestens fünf dieser 25 Prüfungen;
- d) jährliche Kontrollberichte und Stellungnahmen für 2011 sowie dazugehörige Arbeitsunterlagen.

5.41. Von den sieben untersuchten Prüfbehörden stufte der Hof vier als „wirksam“ ein. Bei diesen vier Prüfbehörden erachtet der Hof den jährlichen Kontrollbericht und die Stellungnahme als zuverlässig, und es waren alle oder die meisten Kernanforderungen erfüllt.

5.42. Von den drei anderen Prüfbehörden

- a) wurden zwei als „bedingt wirksam“ eingestuft, weil Probleme bei einigen Kernanforderungen festgestellt wurden und die Fehlerquote im jährlichen Kontrollbericht zu niedrig angegeben war;

⁽²⁵⁾ Die Kommission stützt sich für ihre Bewertung auf eine interne Risikoeinstufung und den Gesamtbetrag der EU-Kofinanzierung für das von der Prüfbehörde geprüfte OP. Im Jahr 2010 hatte der Hof acht Prüfbehörden einer eingehenden Bewertung unterzogen. Siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010, Ziffern 4.37-4.44.

⁽²⁶⁾ Wie in **Anhang 5.2** erläutert, wurden Prüfbehörden vor allem dann als „nicht wirksam“ beurteilt, wenn der Hof erhebliche Mängel in den jährlichen Kontrollberichten und/oder Stellungnahmen ermittelte oder wenn wesentliche Elemente der Arbeit der Prüfbehörde durchgängige Schwachstellen aufwies, die die Zuverlässigkeit der jährlichen Kontrollberichte und Stellungnahmen beeinträchtigten.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.38. *Im regionalpolitischen Bereich hatte die Kommission zum Ende des Jahres 2011 bei 34 Prüfbehörden vollständig oder teilweise Prüfungen durchgeführt (bei 29 Prüfbehörden sind die Prüfungen abgeschlossen, bei fünf Behörden laufen sie noch). Den Prüfungen vorausgegangen war eine jährlich aktualisierte Risikoanalyse aus dem Jahr 2009.*

5.39. *Die Kommission berücksichtigt die Feststellungen des Hofes bei der Bewertung der nationalen Prüfbehörden mit dem Ziel, Verbesserungen, soweit diese noch erforderlich sind, zu fördern und die Bedingungen für das Arbeiten mit Einzigen Prüfungen in den kommenden Jahren sicherzustellen.*

5.40. *Die Kommission stellt fest, dass ihre Methodik zur Überprüfung der Arbeit der Prüfbehörden mit der des Hofes übereinstimmt.*

5.41. *Die Kommission teilt die Einschätzung des Hofes bezüglich dieser vier Prüfbehörden. Sie gelangte aufgrund ihrer eigenen Prüfungen zu ähnlichen Schlussfolgerungen.*

5.42. *Die Kommission stimmt der Einschätzung des Hofes zu und unternimmt Abhilfe- und Vorbeugungsmaßnahmen.*

- a) *Bei den beiden als teilweise wirksam bewerteten Prüfbehörden akzeptierte die Kommission in einem Fall zu ihrer eigenen Absicherung die abgegebene Stellungnahme, da diese qualifiziert war. In dem zweiten Fall stellte die Kommission die fehlerhafte Hochrechnung von Fehlern bei ihren Absicherungsverfahren fest und berichtete sie. Siehe dazu die Angaben in den Jährlichen Tätigkeitsberichten.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- b) wurde eine als „nicht wirksam“ eingestuft, weil bei fast allen Kernanforderungen große Probleme festgestellt wurden und die im jährlichen Kontrollbericht ausgewiesene Fehlerquote infolgedessen als unzuverlässig angesehen wird. Die Kommission stellte bei dieser Prüfbehörde dieselben Probleme fest sowie weitere problematische Aspekte im Zusammenhang mit den Verwaltungs- und Kontrollsystemen für die von dieser Prüfbehörde abgedeckten operationellen Programme (siehe Ziffer 5.49 Buchstabe b).

5.43. Der Hof ermittelte folgende verbesserungsbedürftige Bereiche:

- a) Bei vier Prüfbehörden deckten die verwendeten Prüfungschecklisten die Hauptrisiken für die Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben nicht hinreichend ab. Dies gilt insbesondere für den Umfang der Überprüfungen und das Ausmaß der Kontrollen hinsichtlich der Vergabe öffentlicher Aufträge, der Vorschriften für staatliche Beihilfen, der Einnahmen schaffenden Projekte und der Projektauswahlverfahren. Die von der Kommission für Finanzinstrumente bereitgestellten Anleitungen waren in den Prüfungschecklisten der Prüfbehörden noch nicht berücksichtigt.
- b) Bei zwei Prüfbehörden stand die Qualitätskontrolle der Prüfungen von Systemen und/oder Vorhaben nicht in Einklang mit ihrem jeweiligen Prüfungshandbuch, und bei zwei weiteren Prüfbehörden war die Qualitätskontrolle nicht dokumentiert.
- c) Bei zwei Prüfbehörden waren die Verfahren zur Auswahl der zu prüfenden Projekte angesichts der Leitlinien des Koordinierungsausschusses für die Fonds⁽²⁷⁾ (COCOF) nicht sachgerecht, oder die Stichprobenverfahren waren von der Prüfbehörde fehlerhaft angewandt worden, sodass die Ergebnisse ihrer Prüfungen nicht wie erforderlich hochgerechnet werden konnten.

5.43.

- a) Nach ihrer umfassenden Überprüfung von Prüfbehörden im Zeitraum von 2009 bis 2011 stellte die Kommission außerdem fest, dass in einigen Fällen und bei bestimmten Fragestellungen bei den bestehenden, von nationalen Prüfbehörden zur Prüfung von Vorhaben verwendeten Prüfchecklisten Nachbesserungsbedarf bestand. Als Folgemaßnahme stellte die Kommission den Prüfbehörden der Mitgliedstaaten im Oktober 2011 ihre eigene Checkliste für die Prüfung von Vorhaben zur Verfügung.

In diesen Prüfchecklisten werden die vom Hof angesprochenen Fragestellungen erfasst, d. h. die Vergabe öffentlicher Aufträge, die Vorschriften für staatliche Beihilfen, die Einnahmen schaffenden Projekte und die Projektauswahlverfahren. Was die Vergabe öffentlicher Aufträge betrifft, so stellte die Kommission den Mitgliedstaaten eine Analyse der in Vergabeverfahren aufgetretenen Fehlertypen zur Verfügung, die in den Vorjahren bei Prüfungen der EU im Rahmen der Kohäsionspolitik ermittelt worden waren. Um die Berichtigung derartiger Fehler zu ermöglichen und die Häufigkeit ihres Auftretens zu senken, hat die Kommission außerdem mit der Erfassung optimaler Verfahren und möglicher Lösungen der Mitgliedstaaten begonnen (siehe auch Ziffer 6.29 Buchstabe a).

- c) Die Kommission stellte in ihren Prüfungen ähnliche Schwachstellen fest und intensiviert zurzeit ihre Bemühungen, Anleitungen für die Stichprobenauswahl zu geben.

⁽²⁷⁾ Der COCOF ist ein ständiger Ausschuss der Europäischen Kommission, dessen Aufgabe es ist, Themen im Zusammenhang mit der Anwendung der für den EFRE, den ESF und den Kohäsionsfonds geltenden Verordnungen zu erörtern. An den Sitzungen, in denen die Europäische Kommission den Vorsitz führt, nehmen Beamte der Mitgliedstaaten teil.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Bewertung der Beaufsichtigung der Prüfbehörden durch die Kommission

5.44. Im Jahr 2011 untersuchte die Kommission eine Stichprobe von Prüfbehörden⁽²⁸⁾ und bewertete anhand einer Aktenprüfung die Umsetzung ihrer Prüfungsstrategie und die Zuverlässigkeit der in den jährlichen Kontrollberichten ausgewiesenen Fehlerquoten.

Bewertung der von der Kommission vorgenommenen Untersuchung einer Stichprobe von Prüfbehörden

5.45. Der Hof analysierte die Arbeitspapiere und Belegunterlagen der GD Regionalpolitik für 14 Prüfbehörden, die für 39 OP zuständig sind, sowie die entsprechenden Unterlagen der GD Beschäftigung, Soziales und Integration für sieben Prüfbehörden, die für sieben OP zuständig sind⁽²⁹⁾.

5.46. Bei ihren Prüfungen deckte die Kommission Schwachstellen auf, die mit den vom Hof bei seinen eigenen Prüfungen von Prüfbehörden festgestellten Schwachstellen vergleichbar waren (siehe Ziffern 5.42-5.43).

5.47. Der Hof stellte fest, dass die Kommission den Mitgliedstaaten in allen Fällen, in denen sie spezifische Mängel ermittelt hatte, die zu ergreifenden Abhilfemaßnahmen mitteilte.

5.44. Im Zeitraum 2009-2011 führte die Kommission 127 Prüfbesuche bei 34 für den EREF/KF zuständigen Prüfbehörden und 78 Prüfbesuche bei 67 ESF-Prüfbehörden durch. Ende 2011 waren die Prüfarbeiten, die sowohl Aktenprüfungen als auch vor Ort durchgeführte Überprüfungen der Systemprüfungen, Prüfmethodik, Wiederholungen von Systemprüfungen sowie auch vor Ort erfolgende Prüfungen von Vorhaben umfassten, bei 29 EREF/KF-Prüfbehörden und 67 ESF-Prüfbehörden abgeschlossen.

Die Kommission bewertete bei allen Prüfbehörden außerdem die Umsetzung der Prüfstrategie und die Zuverlässigkeit der in den jährlichen Kontrollberichten angegebenen Fehlerquoten. Dabei stützte sie sich auf Aktenprüfungen, die gegebenenfalls durch Besuche zur Tatsachenfeststellung vervollständigt wurden.

5.46. Die Kommission teilt die Einschätzung des Hofes zur Rechtskonformität und Wirksamkeit der Arbeit der Prüfbehörden.

5.47. Im Zuge ihrer umfassenden Überprüfung von Prüfbehörden hat die Kommission diesen Behörden in der Tat gezielte Empfehlungen zur Beseitigung der festgestellten Schwachstellen gegeben, wenn dies erforderlich war.

Dies trug zu einem umfassenden Kompetenzaufbau bei und ermöglichte die Verbesserung der Arbeit sowie eine allgemeine Erhöhung der Qualität der Prüfungsergebnisse bei den betreffenden Prüfbehörden. Infolgedessen war es der Kommission in einigen Fällen möglich, Vereinbarungen nach Artikel 73 zu schließen, weitere Erfahrungen zu sammeln und gute Verfahrensweisen für alle Prüfbehörden bekannt zu machen.

⁽²⁸⁾ Im Jahr 2011 schloss die GD Regionalpolitik Untersuchungen bei 14 für den EFRE und den Kohäsionsfonds zuständigen Prüfbehörden ab. Die GD Beschäftigung, Soziales und Integration führte spezifische Untersuchungen in Bezug auf 42 OP des ESF durch, in deren Rahmen auch die für die untersuchten OP zuständigen Prüfbehörden überprüft wurden.

⁽²⁹⁾ Diese 14 von der GD Regionalpolitik und sieben von der GD Beschäftigung, Soziales und Integration untersuchten Prüfbehörden kommen zu den vom Hof im Jahr 2010 überprüften Prüfbehörden hinzu (siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010, Ziffer 4.42).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Bewertung der Aktenprüfungen der jährlichen Kontrollberichte durch die Kommission

5.48. Bei allen 112 Prüfbehörden prüfte die Kommission, ob die jährlichen Kontrollberichte und Stellungnahmen die Verordnungsvorschriften in Bezug auf Inhalt und Format erfüllten. Dazu analysierte sie die einschlägigen Angaben der Prüfbehörden über das Funktionieren der Verwaltungs- und Kontrollsysteme und überprüfte die Berechnung der angegebenen Fehlerquote. Bei dieser Analyse berücksichtigte die Kommission auch andere ihr zur Verfügung stehende Informationen zu den Überwachungs- und Kontrollsystemen für die OP.

5.49. In Bezug auf das Jahr 2011 befand die Kommission die in den jährlichen Kontrollberichten der Prüfbehörden ausgewiesenen Fehlerquoten für

- a) zuverlässig in Bezug auf 363 der 434 operationellen Programme (84 %). Auf diese 363 OP entfallen 67 % der geschätzten Ausgaben des Programmplanungszeitraums 2007-2013;
- b) nicht zuverlässig in Bezug auf 71 operationelle Programme (16 %). Auf diese 71 OP entfallen 33 % der geschätzten Ausgaben des Programmplanungszeitraums 2007-2013. Für diese OP berechnete die Kommission auf der Grundlage ihrer eigenen Bewertung des Funktionierens der Verwaltungs- und Kontrollsysteme die Fehlerquote neu oder wandte eine feste Fehlerquote an. Diese angepassten Fehlerquoten wurden anschließend für die Schätzung des von der GD Regionalpolitik und der GD Beschäftigung, Soziales und Integration in ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten ausgewiesenen Betrags der „risikobehafteten Zahlungen“ verwendet ⁽³⁰⁾ (siehe Ziffern 5.66 und 6.24).

5.50. Insgesamt ist der Hof der Ansicht, dass der von der Kommission verfolgte Ansatz grundsätzlich angemessen ist. Die Möglichkeiten der Kommission, die von nationalen Prüfbehörden in ihren jährlichen Kontrollberichten ausgewiesenen Fehlerquoten zu validieren und ggf. anzupassen, sind jedoch begrenzt, weil den Prüfbehörden in den Verordnungen nicht vorgeschrieben wird, der Kommission Angaben über ihre Vorhabensprüfungen vorzulegen. In Bezug auf die jährlichen Kontrollberichte 2011 führte die GD Regionalpolitik deshalb bei 12 Prüfbehörden in 11 Mitgliedstaaten Prüfungen zur Faktensammlung durch, um abzuklären, wie die im jährlichen Kontrollbericht angegebene Fehlerquote berechnet wurde. Desgleichen nahm die GD Beschäftigung, Soziales und Integration nach Analyse der jährlichen Kontrollberichte zusätzliche Untersuchungen in Bezug auf 12 OP vor.

⁽³⁰⁾ Siehe Jährlicher Tätigkeitsbericht der GD Regionalpolitik, Tabelle — Geteilte Mittelverwaltung: Bewertung der nationalen Kontrollsysteme, S. 121 und Jährlicher Tätigkeitsbericht der GD Beschäftigung, Soziales und Integration, S. 76.

5.48. Die Analyse der jährlichen Kontrollberichte und Prüfungsurteile zu Beginn eines jeden Jahres ist eine umfangreiche Aufgabe. Hierbei werden in der Tat alle von den Prüfbehörden im Verlauf des Jahres übermittelten nationalen Prüfungsergebnisse sowie die Ergebnisse sonstiger, von Kommission und ERH durchgeführter Prüfungen berücksichtigt. Darüber hinaus führten die Dienststellen der Kommission 2012 in elf Mitgliedstaaten Besuche zur Tatsachenfeststellung durch, um weitere Nachweise zu sammeln bzw. Klarstellungen zu den übermittelten jährlichen Kontrollberichten einzuholen. Dies betraf insbesondere die Methodik zur Berechnung der Fehlerquoten. Die Ergebnisse dieser Analyse bilden eine wichtige Quelle für den Vorgang des Vertrauensaufbaus.

5.49.

- b) Wenn der Kommission eine Neuberechnung der Fehlerquote möglich war, so bedeutet dies, dass sie zusätzliche, zuverlässige Informationen entweder unmittelbar aus dem Text des jährlichen Kontrollberichts entnahm oder diese Informationen erhielt, nachdem sie mit der betreffenden Prüfbehörde in Verbindung getreten war. Die Kommission teilte diese Neuberechneten Quoten den betroffenen Prüfbehörden mit, die somit in der Lage sein werden, beim nächsten Vorgang zuverlässigere Angaben zu übermitteln.

Aus diesem Grund weist die Kommission in den jeweiligen Jährlichen Tätigkeitsberichten die Fehlerquoten, die sie neu berechnen konnte, und die Quoten, die sie als nicht zuverlässig erachtete, getrennt aus. Nur für diese als nicht zuverlässig eingestufteten Fehlerquoten erfolgte eine Risikoschätzung auf der Grundlage von Pauschalen. Dies machte 9 % bzw. 7 % der 2011 insgesamt für die GD Regionalpolitik bzw. die GD Beschäftigung geleisteten Zahlungen aus.

5.50. Die Kommission begrüßt die vom Hof im zweiten Jahr in Folge durchgeführte Bewertung, denn die Analyse der jährlichen Kontrollberichte und Prüfungsurteile stellt für den Aufbau des Vertrauens in die Jährlichen Tätigkeitsberichte ein entscheidendes Element dar. Die Informationsreisen zur Tatsachenfeststellung, die von der GD Regionalpolitik und der GD Beschäftigung organisiert wurden, wenn Zweifel auftraten oder Risiken festgestellt wurden, ermöglichten eine höhere Verlässlichkeit der gemeldeten Fehlerquoten. In einigen Fällen boten sie eine solide Grundlage für die Neuberechnung der mit den Prüfbehörden gemeinsam vereinbarten Fehlerquoten.

5.51. Nach Auffassung des Hofes zog die Kommission angemessene Schlussfolgerungen aus ihren Analysen der jährlichen Kontrollberichte und passte die gemeldeten Fehlerquoten erforderlichenfalls auf der Grundlage ihrer Bewertung an.

Bewertung des Abschlusses der Programme des Programmplanungszeitraums 2000-2006

5.52. Die den einzelnen Programmplanungszeiträumen zuzuordnenden Zahlungen laufen in der Regel noch einige Jahre nach Ende des jeweiligen Programmplanungszeitraums weiter. Für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 konnten die Endbegünstigten (von einigen Ausnahmen abgesehen) bis Ende Juni 2009 Ausgaben tätigen.

5.53. Der Abschluss eines OP ist die finanzielle Abwicklung der für das Programm noch offenen EU-Mittelbindungen durch Auszahlung des dem Mitgliedstaat geschuldeten Restbetrags, Aufhebung der Mittelbindungen für einen etwaigen nicht verwendeten Restbetrag oder Wiedereinziehung zu Unrecht aus gezahlter Beträge.

5.54. Der Hof stellte in einem kürzlich veröffentlichten Sonderbericht fest, dass die Kommission bei Programmen, bei denen sie sich nicht vollständig auf das wirksame Funktionieren der Verwaltungs- und Kontrollsysteme verlassen kann, die endgültige Bewertung des verbleibenden Fehlerrisikos im Rahmen des derzeit laufenden Abschlussverfahrens vornehmen muss ⁽³¹⁾.

5.55. Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission für den Abschluss jedes Programms drei Unterlagen übermitteln:

- a) einen von der Verwaltungsbehörde erstellten *abschließenden Durchführungsbericht* über die Verwirklichung der mit dem Programm angestrebten Ziele und die verwendeten Finanzmittel;
- b) einen *Abschlussvermerk*, der einen Überblick über die Ergebnisse der während des Programmplanungszeitraums durchgeführten Kontrollen sowie eine Schlussfolgerung zur Gültigkeit des abschließenden Auszahlungsantrags und zur Ordnungsmäßigkeit der Operationen, die der bescheinigten Ausgabenerklärung zugrunde liegen, enthält;
- c) eine von der Zahlstelle erstellte *bescheinigte Ausgabenerklärung*, der für den Fall eines Restbetrags zugunsten des Mitgliedstaats ein abschließender Auszahlungsantrag beiliegt.

5.54. *Sicherheit und Vertrauen der Kommission bezüglich der Programme 2000-2006 wurde im Laufe der Jahre vor allem durch die erheblichen, von den Dienststellen der Kommission geleisteten Prüfarbeiten aufgebaut.*

Dementsprechend erwarben die Dienststellen der Kommission umfassende Kenntnisse der Prüfergebnisse und Risiken im Zusammenhang mit jedem einzelnen Mitgliedstaat. Daraus ergibt sich eine stichhaltige Grundlage für die Analyse der Abschlussunterlagen.

⁽³¹⁾ Ziffer 65 des Sonderberichts Nr. 3/2012 „Strukturfonds — Hat die Kommission wirksam auf in den Verwaltungs- und Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten aufgedeckte Mängel reagiert?“ (<http://eca.europa.eu>).

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.56. Nach Genehmigung des abschließenden Durchführungsberichts und Prüfung der Abschlussunterlagen entscheidet die Kommission über den endgültig auszahlenden, wieder einzuziehenden oder aufzuhebenden Betrag. Liegt die von der Kommission validierte endgültige Fehlerquote über 2 % der insgesamt zuschussfähigen Ausgaben, verhängt die Kommission Finanzkorrekturen, bevor sie die Restzahlung vornimmt oder eine Wiedereinzahlungsaufforderung erstellt.

5.57. Voraussetzung für einen wirksamen Abschluss sind zuverlässige Abschlussvermerke und die Beseitigung aller darin vorhandenen erheblichen Schwachstellen durch die Kommission. Der Hof untersuchte, ob die von den Mitgliedstaaten vorgelegten Abschlussunterlagen zuverlässig waren und von der Kommission sachgerecht bearbeitet wurden.

5.58. Die Prüfung des Hofes bezog sich auf die Anfangsphase des Verfahrens zum Abschluss und stützte sich auf Folgendes:

- a) eine Analyse von Verfahren, Handbüchern, Checklisten sowie Monitoring- und Berichterstattungsinstrumenten der Generaldirektion Regionalpolitik und der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration;
- b) eine Untersuchung der von der Kommission vorgenommenen Bewertung der Abschlussunterlagen für eine Stichprobe von 31 operationellen Programmen (EFRE und ESF) in acht Mitgliedstaaten⁽³²⁾, von denen keines zum Zeitpunkt der Prüfung förmlich abgeschlossen worden war;
- c) Prüfbesuche bei neun für die Erstellung der Abschlussvermerke zuständigen Stellen in zwei Mitgliedstaaten; diese Besuche betrafen 14 der 31 unter die Stichprobe fallenden Programme, und die vorgenommenen Prüfungen umfassten eine Analyse der Daten, die den in den Abschlussunterlagen dieser Stellen enthaltenen Informationen zugrunde lagen.

5.59. Der Hof stellte fest, dass die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten dafür gesorgt hatte, dass u. a. frühzeitig Leitlinien herausgegeben und Fragen zum Abschluss regelmäßig besprochen wurden. Dadurch stellte sie sicher, dass das Abschlussverfahren besser vorbereitet war als in früheren Programmplanungszeiträumen.

⁽³²⁾ Deutschland, Irland, Spanien, Frankreich, Italien, Niederlande, Österreich und Vereinigtes Königreich. Für Italien wurde die Prüfung mit der obersten Rechnungskontrollbehörde dieses Mitgliedstaats, dem italienischen Rechnungshof (*Corte dei Conti Italiana*), koordiniert. Die Grundlage hierfür bildeten eine Vereinbarung und eine gemeinsame Erklärung der Präsidenten des *Corte dei Conti* und des Europäischen Rechnungshofs. Im Rahmen dieser Prüfung erstreckten sich die koordinierten Tätigkeiten im Wesentlichen auf die Zusammenstellung von Prüfungsnachweisen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.56. Gemäß dem 2000-2006 geltenden verordnungsrechtlichen Rahmen mussten die Mitgliedstaaten eine Stichprobe von Vorhaben auf der Grundlage von Risiken prüfen und dabei die Repräsentativität der wichtigsten Stellen und Begünstigten sicherstellen.

Aus diesem Grund erfordert die Fehlerquote, die von der den Abschlussvermerk erstellenden Stelle gemeldet wird, eine sorgfältige Analyse. Dabei sind alle Abhilfemaßnahmen, die die Mitgliedstaaten und die Kommission im Verlauf der Programmumsetzung durchgeführt haben, zu berücksichtigen, um Rückschlüsse auf die Häufigkeit von Fehlern und Restrisiken ziehen zu können und dann zu einer Bewertung möglicher zusätzlicher Berichtigungen zu gelangen (siehe Leitlinien der Kommission für den Abschluss, Absatz 3.6, 3.7 und 4.2, Anhang 2).

Stellt die Kommission auf der Grundlage dieser Analyse ein Restrisiko von mehr als 2 % fest, wird eine finanzielle Berichtigung angewendet.

5.57. und 5.58. Der Hof untersuchte die Erstbewertung, die von der Kommission an von den Mitgliedstaaten vorgelegten, in der Stichprobe des Hofes enthaltenen Abschlussunterlagen durchgeführt worden waren. Der Grund hierfür ist, dass das Abschlussverfahren für die betreffenden Programme zur Zeit der Prüfung durch den Hof noch in der Anfangsphase war. Die vom Hof gemeldeten Schwachstellen in den Abschlussunterlagen waren von der Kommission vor der Prüfung durch den Hof ermittelt und analysiert worden. Die Kommission setzte sich im Verlauf des Abschlussverfahrens im Anschluss an die Prüfung des Hofes mit diesen Schwachstellen auseinander. Nach der anfänglichen Bewertung der Abschlussunterlagen wurden gegebenenfalls zusätzliche Prüfarbeiten durchgeführt bzw. werden diese zurzeit durchgeführt, um eine Schlussfolgerung zum Restrisiko ziehen zu können. Gegebenenfalls kamen finanzielle Berichtigungen zur Anwendung.

5.59. Die Kommission unterwarf außerdem die Verwaltungs- und Kontrollsysteme sowie die Prüfarbeit während der Umsetzung des Programmplanungszeitraums 2000-06 bis zum Abschlussverfahren einer engmaschigen Überwachung.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.60. Der Hof deckte jedoch Schwachstellen auf, die die Zuverlässigkeit einiger von den Mitgliedstaaten an die Kommission übermittelter Abschlussunterlagen beeinträchtigen. Außerdem wurden Schwachstellen in den Kommissionsverfahren zur Anfangsbewertung der Abschlussunterlagen deutlich. Die Übermittlung unzuverlässiger Unterlagen durch die Mitgliedstaaten setzt die Kommission zusätzlich unter Druck, da sie Mehrarbeit leisten muss, um sicherzustellen, dass die Programme ohne verbleibende wesentliche Fehler abgeschlossen werden.

5.61. Bei einigen vom Hof geprüften Abschlussunterlagen wurden folgende Probleme festgestellt:

- a) Die Sekundärkontrollen in den Mitgliedstaaten, die die Grundlage für die Abschlussvermerke bilden, wiesen eine Reihe spezifischer Schwachstellen auf.
- b) Die Angaben in einigen Abschlussvermerken waren unvollständig.
- c) Die den Abschlussvermerk erstellenden Stellen in einigen Mitgliedstaaten übermittelten Vermerke mit auf ungerechtfertigte Weise verringerten endgültigen Fehlerquoten sowie Schlussfolgerungen, die nicht mit den Ergebnissen der Kontrollen in Einklang standen (siehe **Tabelle 5.2**).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Im Hinblick auf eine Verbesserung des Abschlussverfahrens der Programme für den Zeitraum 2000 bis 2006 wurden im August 2006 die Leitlinien für Mitgliedstaaten für den Abschluss des Strukturfonds veröffentlicht, fristgerecht für den Beginn des Abschlussverfahrens. In ihren regelmäßigen, jährlich stattfindenden bilateralen Gesprächen erörterte die Kommission mit den Kontrollbehörden der Mitgliedstaaten Fragen zum Programmabschluss. Im September 2008 und Dezember 2009 veranstaltete die Kommission Abschlussseminare mit den Mitgliedstaaten. Sie erarbeitete eine Liste „häufig gestellter Fragen“ und hielt Fachtagungen mit den für die Abfassung der Abschlusserklärungen zuständigen Stellen ab.

5.60. *Die Kommission ist der Ansicht, dass sie vor der Prüfung durch den Hof alle Fälle in Übereinstimmung mit internationalen Wirtschaftsprüfungsnormen beurteilt und auf alle festgestellten Risiken angemessen reagiert hat.*

5.61.

- a) *Die Kommission stimmt der Bewertung des Hofes im Hinblick auf fünf der zehn der Bemerkung des Hofes zugrundeliegenden Fälle zu.*

Die Bemerkung des Hofes beruhte generell auf der Analyse der Abschlussunterlagen, die die Kommission zum Zeitpunkt der Prüfung vorgenommen hatte. Die Kommission unternahm anschließend angemessene Maßnahmen zur Lösung der Probleme und Verringerung der in diesen Fällen bestehenden Restrisiken. Hinsichtlich der verbleibenden Fälle ist die Kommission der Ansicht, dass die Sekundärkontrollen angemessen durchgeführt wurden und die Berichterstattung darüber in den Abschlussunterlagen hinreichend war.

- b) *Die Kommission stellte in ihren Prüfungen bei zwei Fällen, auf die sich die Bemerkung des Hofes stützt, dieselben Probleme fest. Zum Zeitpunkt des Abschlusses werden angemessene finanzielle Berichtigungen vorgeschlagen werden.*

Bei den beiden verbleibenden Fällen stellten die Dienststellen der Kommission nach einer gründlichen Analyse die Vollständigkeit der Angaben in den Abschlussunterlagen fest.

- c) *Hinsichtlich der drei in **Tabelle 5.2** zitierten Fälle ist die Kommission der Ansicht, dass die Verringerungen der Fehlerquoten ordnungsgemäß gerechtfertigt wurden*

Die Dienststellen der Kommission bewerteten die Prüfungsurteile, die von den für den Bestätigungsvermerk zuständigen Stellen übermittelt worden waren, nach internationalen Wirtschaftsprüfungsnormen und berücksichtigten dabei alle verfügbaren Prüfergebnisse und Nachweise. Weiterhin flossen eigene Berichtigungen der Mitgliedstaaten, die über die in der geprüften Stichprobe aufgedeckten Einzelfehler hinausgingen, in die Bewertung ein. In sämtlichen Fällen ergriffen die Dienststellen der Kommission die notwendigen Maßnahmen zur Bewältigung eventuell vorliegender Probleme. Dies schloss u. a. die Unterbrechung des Abschlussverfahrens, die Anforderung zusätzlicher Informationen und die Einleitung eines Verfahrens, das gegebenenfalls mit der Anwendung finanzieller Berichtigungen endete, ein.

Tabelle 5.2 — Wirkung ungerechtfertigter Verringerungen der in den Abschlussvermerken gemeldeten endgültigen Fehlerquoten

Operationelles Programm	Insgesamt bescheinigter Betrag (Euro)	Fehlerquote vor der Herausnahme atypischer Fehler	Gemeldete Fehlerquote
Steiermark, Ziel 2, EFRE	1 643 131 021	2,9 %	0,7 %
West Midlands, Ziel 2, EFRE	2 131 670 207	10,6 %	6,47 %
Merseyside, Ziel 1, EFRE	2 495 941 228	2,8 %	1,1 %
Sizilien, Ziel 1, EFRE	5 557 834 587	11,0 %	1,2 %
Spanien, Lokale Entwicklung, Ziel 1, EFRE	1 644 137 526	6,7 %	1,2 %

Anmerkung: In zwei weiteren Fällen (Frankreich, Ziel 3, ESF und Vereinigtes Königreich, West Wales and the Valleys, Ziel 1, EFRE) konnten die Auswirkungen der Verringerung anhand der in den Abschlussdokumenten enthaltenen Angaben nicht beziffert werden. Die Verringerung im spanischen EFRE-Programm betrifft den von der lokalen Verwaltung ausgeführten Teil, auf den rund 25 % der gesamten Programmausgaben entfallen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.62. Die vom Hof im Zusammenhang mit den Abschlussvermerken der Mitgliedstaaten aufgedeckten Probleme erschweren der Kommission die Bewertung der Vermerke und der ihnen zugrunde liegenden Informationen. In den geprüften Fällen waren bei der Kommissionsbewertung einige Schwachstellen im Verfahren festzustellen. Dies betraf insbesondere den dienststellenübergreifenden Austausch, das Monitoring des Abschlussverfahrens und die diesbezügliche Berichterstattung sowie eine Reihe von Unzulänglichkeiten bei den Kommissionskontrollen.

5.63. Außerdem stellte der Hof fest, dass bei vier der sechs geprüften Programme, bei denen während des Programmplanungszeitraums Finanzkorrekturen vorgenommen worden waren, auch nach den Korrekturen noch hohe Fehlerquoten zu verzeichnen waren. Dies zeigt, dass die Verwaltungs- und Kontrollsysteme weiterhin unzulänglich waren. Infolgedessen müsste die Kommission beim Abschluss der Programme zusätzliche Arbeiten durchführen, um ausreichende Sicherheit zu erlangen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.62. Die Kommission ist der Ansicht, dass ihr Abschlussverfahren die Feststellung beim Abschluss verbleibender, wesentlicher Risiken erlaubte. Die Auseinandersetzung mit diesen Risiken erfolgt mittels zusätzlicher Prüfarbeiten bzw. die Anwendung angemessener finanzieller Berichtigungen.

Zwischen verschiedenen Dienststellen der Kommission fanden im Einklang mit vereinbarten, festgelegten Verfahren Konsultationen statt. Nur einige wenige Fälle, in denen eine festgestellte Nichtoffenlegung anderen Dienststellen gegenüber kein Risiko mit sich brachte, waren hiervon ausgenommen. Die Kommission betont, dass die Qualität des Berichtswesens im Laufe der Zeit stieg, da zunehmend qualitativ bessere Informationen über die laufende Analyse zur Verfügung standen. Die Kommission merkt zudem an, dass die vom Hof als nicht erfolgt gemeldeten Kontrollen tatsächlich von anderen Dienststellen innerhalb der Generaldirektion durchgeführt wurden.

5.63. Die Kommission bedauert, dass bei den vier erwähnten Programmen trotz der im Verlauf des Programmplanungszeitraums vorgenommenen finanziellen Berichtigungen das Restrisiko bei Abschluss weiterhin hoch sein könnte. Daher führt die Kommission ohne Rücksicht auf bereits durchgeführte finanzielle Berichtigungen bei allen Programmen zum Zeitpunkt des Abschlusses systematische Restrisikobewertungen durch und nimmt zur Minderung des Risikos zusätzliche Kontrollen vor.

Darüber hinaus hat die Kommission Programme in ihre Abschlussprüfungen aufgenommen, bei denen weiterhin Probleme bestehen. So lässt sich auch für diese Programme bei ihrem Abschluss ein hoher Grad an Vertrauen erreichen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

5.64. Angesichts der insbesondere im Zusammenhang mit der ungerechtfertigten Verringerung der endgültigen Fehlerquoten festgestellten Probleme vertritt der Hof die Auffassung, dass bei fünf der 31 geprüften Programme die Gefahr besteht, dass der Abschluss auf unzuverlässigen Abschlussunterlagen beruht, wenn die Kommission in den späteren Phasen nicht die notwendigen Maßnahmen trifft.

Zuverlässigkeit der Managementklärungen der Kommission

5.65. Der Hof bewertete die Jährlichen Tätigkeitsberichte für 2011 und die dazugehörigen Erklärungen der Generaldirektionen Regionalpolitik, Mobilität und Verkehr sowie Energie. Im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit der im Jahr 2011 genehmigten Zahlungen führte der Hof insbesondere folgende Schritte durch:

- a) Bewertung der in den Jährlichen Tätigkeitsberichten geltend gemachten Vorbehalte;
- b) Kontrolle der Kohärenz und Genauigkeit der von der Kommission vorgenommenen Berechnung der Restfehlerquote und der Beträge der „risikobehafteten Zahlungen“.

GD Regionalpolitik

5.66. Die GD Regionalpolitik schätzte, dass bei 3,1 % bis 6,8 % der im Jahr 2011 für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 genehmigten Zwischenzahlungen (insgesamt rund 29,8 Milliarden Euro) ein Fehlerrisiko bestand. In dieser Schätzung des Betrags der risikobehafteten Zahlungen sind alle OP berücksichtigt, unabhängig davon, ob dazu ein Vorbehalt geltend gemacht wurde oder nicht. Weil die Kommission bei ihrer Bewertung strengere Maßstäbe anlegte, erhöhte sich die Zahl der OP, zu denen die GD Regionalpolitik Vorbehalte äußerte, im Jahr 2011 auf 123 gegenüber 98 im Jahr 2010. Insgesamt betreffen die von der GD Regionalpolitik geltend gemachten finanziellen Vorbehalte 31 % aller im Jahresverlauf erteilten Zahlungsermächtigungen. Dem Jährlichen Tätigkeitsbericht zufolge waren von diesen Vorbehalten zwischen 1,9 % und 4,3 % der von der GD Regionalpolitik im Jahr 2011 genehmigten Zahlungen betroffen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.64. Die Kommission ist der Ansicht, dass in allen in der Bewertung des Hofes zitierten Fällen die verbleibenden Risiken im laufenden Abschlussverfahren angemessen abgedeckt werden. Die Dienststellen der Kommission haben die von den für die Erstellung des Abschlussvermerks zuständigen Stellen übermittelten Abschlussdokumente einer gründlichen Bewertung unterzogen und die notwendigen Maßnahmen zur Bewältigung der ermittelten Problempunkte ergriffen. Diese Maßnahmen umfassten u. a. die Unterbrechung des Abschlussverfahrens, die Anforderung zusätzlicher Informationen, die Durchführung von Abschlussprüfungen und bei einigen Programmen schließlich auch die Anwendung finanzieller Berichtigungen (siehe auch die Antwort der Kommission zu Ziffer 5.61 Buchstabe c).

5.66. Die Kommission begrüßt, dass der Hof die strengere Bewertung der Risikobeträge durch die Kommission erwähnt. Mit dieser Vorgehensweise ging sie auf Bemerkungen ein, die der Hof in seinen früheren Jahresberichten gemacht hatte.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

5.67. Der Hof stellt fest, dass die GD Regionalpolitik Vorbehalte zu denjenigen OP des Programmplanungszeitraums 2000-2006 geltend gemacht hat, bei denen die Mitgliedstaaten Schwachstellen, die während des Abschlussverfahrens ermittelt wurden, noch nicht angemessen behoben hatten. Diese Vorbehalte wurden von der Kommission nicht quantifiziert (und als Vorbehalte aus „Reputationsgründen“ bezeichnet). Wie die Arbeit des Hofes gezeigt hat, besteht nach wie vor ein Risiko, dass der Abschluss auf der Grundlage unzuverlässiger Abschlussunterlagen vorgenommen wird und infolgedessen unzulängliche Finanzkorrekturen erfolgen (siehe Ziffern 5.60-5.61 und Ziffern 65-67 des Sonderberichts Nr. 3/2012).

GD Mobilität und Verkehr und GD Energie

5.68. Die GD Mobilität und Verkehr und die GD Energie schätzten, dass ungefähr 4,5 % der Zahlungen, die im Jahr 2011 im Zusammenhang mit dem Sechsten und dem Siebten Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung genehmigt wurden, mit Fehlern behaftet waren. Infolgedessen machten beide Generaldirektionen zu diesen beiden Ausgabenprogrammen Vorbehalte geltend. Insgesamt betreffen die von der GD Mobilität und Verkehr und der GD Energie geltend gemachten Vorbehalte 25,7 % bzw. 18,8 % aller im Jahresverlauf erteilten Zahlungsermächtigungen. Die kumulierten Auswirkungen dieser beiden Vorbehalte entsprachen 0,9 % bzw. 0,8 % der von der GD Mobilität und Verkehr bzw. der GD Energie genehmigten Zahlungen.

5.69. Der Hof stellte folgende Probleme fest:

- a) Der Betrag der „risikobehafteten Zahlungen“ für den Teil der Ausgaben, der das Siebte Rahmenprogramm betrifft, wird nach Auffassung des Hofes sowohl von der GD Mobilität und Verkehr als auch von der GD Energie zu niedrig angesetzt. In beiden Fällen stützt sich der Vorbehalt zum Siebten Rahmenprogramm (RP7) auf die Ergebnisse der Prüfungen der GD Forschung und der GD Informationsgesellschaft. Von der GD Mobilität und Verkehr sowie der GD Energie zu Projekten des RP7 vorgenommene Prüfungen hatten allerdings Fehlerquoten ergeben, die deutlich über der für das gesamte Rahmenprogramm geschätzten Fehlerquote lagen.
- b) Im Fall der GD Energie vertritt der Hof die Auffassung, dass der Umfang der im Jahr 2011 zum EEPR durchgeführten Prüfungsarbeiten bezüglich der öffentlichen Auftragsvergabe nicht ausreicht.

5.67. Wie sie in ihrer Antwort zu Ziffer 5.62 darlegte, ist die Kommission der Ansicht, dass ihr Abschlussverfahren die Feststellung beim Abschluss verbleibender wesentlicher Risiken erlaubte. Die Kommission verfügt über Maßnahmen zur Verringerung der beim Abschluss festgestellten Risiken. Auf der Grundlage ihrer Risikobewertung führt die Kommission besondere Abschlussprüfungen zur Verifizierung und Validierung der Qualität der Abschlussunterlagen durch.

Die von der den Abschlussvermerk erstellenden Stelle übermittelten Informationen beruhen auf sämtlichen Prüfquellen (d. h. Prüfungen durch nationale Behörden, den Hof und die Kommission), unter Einschluss zusätzlicher Prüfungen, die bei Bedarf von dieser Stelle beim Programmabschluss vorgenommen werden.

5.69.

- a) Die Kommission ist der Ansicht, dass beide Generaldirektionen bestehende Anweisungen befolgten, indem sie bei der Bezifferung des Risikobetrags für das RP7 die besten verfügbaren Informationen nutzen.

Da die GD Energie und die GD Mobilität und Verkehr eine kleine Zahl von RP7-Projekten verwalten, führten sie auch nur eine kleine Zahl von RP7-Prüfungen durch. Da dies als nicht hinreichend repräsentativ erachtet wurde, hielt es die Kommission für angemessen, die Ergebnisse der erheblich größeren Anzahl stichprobenartiger, repräsentativer RP7-Prüfungen zu nutzen, die von der GD Forschung und der GD Informationsgesellschaft durchgeführt worden waren.

Ab 2012 wird den mit der Verwaltung von Forschungsprojekten befassten Generaldirektionen der Kommission eine gemeinsame repräsentative Prüfungsstichprobe für das RP7 zur Verfügung stehen.

- b) Die Kommission wird die Bemerkungen des Hofes bei der Prüfung jedes einzelnen der 65 Empfänger von EEPR-Mitteln während der Laufzeit des EEPR berücksichtigen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerungen

5.70. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Zwischen- und Abschlusszahlungen für das am 31. Dezember 2011 endende Haushaltsjahr im Themenkreis Regionalpolitik, Energie und Verkehr in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind.

5.71. Auf der Grundlage seiner Prüfungen in Bezug auf die Überwachungs- und Kontrollsysteme gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass

a) die Prüfbehörden die Ordnungsmäßigkeit der Vorhaben des EFRE, des ESF und des Kohäsionsfonds für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 bedingt wirksam gewährleisten;

b) die Kommission und die Mitgliedstaaten die Anfangsphase des Verfahrens zum Abschluss der Programme des Zeitraums 2000-2006 bedingt wirksam durchgeführt haben.

5.72. Die Prüfungen des Hofes haben gezeigt, dass keine Gewähr dafür besteht, dass die aufgedeckten Fehler bei allen OP durch Finanzkorrekturmechanismen angemessen kompensiert werden und alle wesentlichen Probleme gelöst sind. Ebenso wenig gibt es einen Nachweis dafür, dass die Finanzkorrekturmechanismen automatisch zu dauerhaften Verbesserungen der Systeme führen, die das erneute Auftreten der aufgedeckten Fehler verhindern⁽³³⁾.

5.70. Die Kommission nimmt den erheblichen Rückgang der Fehlerquote im Vergleich zum Vorjahr zur Kenntnis. Damit wird im dritten Jahr in Folge eine positive Entwicklung bestätigt.

Die Kommission ist der Ansicht dass dies insbesondere auf ihre strenge Politik der Zahlungsunterbrechungen und Zahlungsaussetzungen bei der Feststellung von Mängeln zurückzuführen ist. Dies entspricht dem Aktionsplan 2008.

Die Kommission führt Maßnahmen zur Behebung der seitens des Hofes aufgedeckten Fehler durch, u. a. auch mittels Anwendung finanzieller Berichtigungen, wo dies angemessen ist. Ferner konzentriert sie ihre Tätigkeiten auf die am stärksten risikobehafteten Programme bzw. Mitgliedstaaten⁽¹⁾.

5.71.

a) Die Kommission betont, dass Wirksamkeit und Qualität der Arbeit von Prüfbehörden je nach Programm und Mitgliedstaat unterschiedlich sind. Dies ergibt sich aus der in Absatz 5.41 dargestellten Bewertung des Hofes und den Ergebnissen der eigenen Prüfungsarbeit der Kommission. Laut Artikel 73 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 stützt sich die Kommission ab Juli 2012 offiziell auf die Arbeit von 13 EREF/KF-Prüfbehörden und neun ESF-Prüfbehörden. Die Kommission wird die Arbeit der verbleibenden Prüfbehörden auch weiterhin überprüfen und die Lage bei Programmen, für die ein Schreiben nach Artikel 73 gewährt wurde, beobachten.

b) Die Kommission ist der Ansicht, dass sie robuste Verfahrensanweisungen und Anleitungen für das Abschlussverfahren festgelegt hat. Ihrer Meinung nach haben die meisten Mitgliedstaaten wichtige, professionelle Arbeit geleistet, um den Abschluss von Programmen zu ermöglichen und das Vertrauen beim Abschluss zu steigern. Die Kommission ist darüber hinaus der Ansicht, dass sie beim Abschluss umfassende Arbeit leistete, indem sie sämtliche Abschlussdokumente gründlich analysierte und gegebenenfalls zusätzliche Prüfungen und Nachforschungen anstellte. In vielen Fällen führte dies dazu, dass zur Ausschaltung von Restrisiken beim Abschluss zusätzliche finanzielle Berichtigungen vorgenommen wurden.

5.72. Der auf mehrere Jahre angelegte Ausgaben- und Kontrollzyklus beinhaltet das Abschlussverfahren, in dessen Verlauf abschließende Überprüfungen der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben durchgeführt und gegebenenfalls abschließende Berichtigungen vorgenommen werden.

Das Abschlussverfahren für Programme im Zeitraum 2007-2013 wird im Vergleich zum Zeitraum 2000-2006 nochmals gestärkt, insbesondere durch verschärfte Bedingungen für die jährlich erfolgende Prüfung einer repräsentativen statistischen Stichprobe und die jährlichen Stellungnahmen.

⁽¹⁾ Dies geht aus der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „Analysis of errors in the Cohesion Policy for the years 2006-2009“ (Analyse der im Zeitraum 2006-2009 im Bereich der Kohäsionspolitik aufgetretenen Fehler), SEC(2011) 1179 vom 5.10.2011 und dem Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD Regionalpolitik für 2011 hervor.

⁽³³⁾ Siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010, Ziffer 1.25, und Sonderbericht Nr. 3/2012.

Empfehlungen

5.73. Der Hof unterbreitet der Kommission folgende Empfehlungen:

— **Empfehlung 1:** Sie sollte die Wirksamkeit der Sanktionssysteme erhöhen, indem sie den Finanzkorrekturen mehr Wirkung verleiht und die Möglichkeiten des Austauschs nicht förderfähiger Ausgaben gegen andere Ausgaben einschränkt, wie von der Kommission für den nächsten Programmplanungszeitraum im Bereich Kohäsion vorgeschlagen. Grundsätzlich sollte gelten, dass alle nach Vorlage der Jahresabschlüsse aufgedeckten Unregelmäßigkeiten zu Nettofinanzkorrekturen führen.

— **Empfehlung 2:** Sie sollte die strikte Einhaltung der Bedingungen für eine EU-Förderung verlangen und in diesem Zusammenhang insbesondere auf die ordnungsgemäße Anwendung der EU- und der nationalen Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge dringen.

Darüber hinaus wurde bei einer begrenzten Zahl von OP in den Prüfungen der Kommission nachgewiesen, dass Programmbehörden ihre Verwaltungs- und Kontrollsysteme trotz der bereits durchgeführten Berichtigungen weiter verbessern müssen. In derartigen Fällen wendet die Kommission zusätzliche Maßnahmen wie Zahlungsunterbrechungen oder Zahlungsaussetzungen an.

Die Kommission hat in der Rechtsgrundlage 2014-2020 eine Erweiterung der Möglichkeit für Nettofinanzkorrekturen vorgeschlagen.

Siehe die gemeinsame Antwort zu Ziffer 1.12.-1.13.

5.73.

Die Kommission ist der Ansicht, dass Mitgliedstaaten das Recht haben sollten, nicht förderfähige Ausgaben, die sie aufdecken, gegen recht- und ordnungsmäßige Ausgaben auszutauschen, um den Nutzen der Ausgaben für Kohäsionsprogramme zu optimieren. Dies trägt zu ihrem Mehrwert bei und hilft, wirksame Kontrollen auf Ebene der Mitgliedstaaten sicherzustellen. Der Vorschlag der Kommission für den verordnungsrechtlichen Rahmen für die Jahre 2014 2020 sieht vor, „dass in Fällen, in denen die Kommission oder der Hof Unregelmäßigkeiten feststellen, die sich auf den der Kommission übermittelten Jahresabschluss auswirken, die daraus folgende finanzielle Berichtigung zu einer Verringerung der Unterstützung aus Mitteln für das operationelle Programm führt (Art. 137.6)“ („where irregularities affecting annual accounts sent to the Commission are detected by the Commission or the Court, the resulting financial correction shall reduce support from funds to the operational programme“). Auf diese Weise werden die Möglichkeiten der Einbehaltung oder des Austausches auf das laufende Finanzjahr beschränkt. Diese Bestimmung soll als Anreiz zur Wahrung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der in die bescheinigten Jahresrechnungen aufgenommenen Ausgaben dienen.

Die Kommission hat erhebliche Anstrengungen unternommen, um eine strikte Einhaltung der Förderbedingungen und die korrekte Anwendung der Vorschriften für öffentliche Vergabeverfahren sicherzustellen. Beispielsweise:

— hat sie in der Regionalpolitik Programmverwaltungsbehörden Schulungen und Anleitungen bezüglich der Förderfähigkeitsregeln gegeben, um sicherzustellen, dass sie dieses Wissen an alle für die Verwaltung der Mittel zuständigen Stellen weitergeben. Stellt die Kommission auf Programmebene komplexe Vorschriften fest, spricht sie darüber hinaus Empfehlungen für eine Vereinfachung der Vorschriften aus. Sie stellte den Mitgliedstaaten zudem eine Analyse der in Vergabeverfahren aufgetretenen Fehlertypen zur Verfügung, die in den Vorjahren bei Prüfungen der EU im Rahmen der Kohäsionspolitik ermittelt worden waren. Um die Richtigstellung derartiger Fehler zu ermöglichen und die Häufigkeit ihres Auftretens zu senken, hat die Kommission außerdem mit der Erfassung optimaler Verfahren und möglicher Lösungen der Mitgliedstaaten begonnen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- **Empfehlung 3:** Sie sollte Schwachstellen in den „Primärkontrollen“ der für den EFRE und den Kohäsionsfonds zuständigen Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Stellen beheben, und zwar gegebenenfalls durch Fortbildungsmaßnahmen und spezifische Anleitungen.
- **Empfehlung 4:** Bezüglich des Kontrollsystems für Prüfbehörden im Kohäsionsbereich sollte sie
 - den Prüfbehörden für den laufenden Programmplanungszeitraum weitere Anleitungen an die Hand geben, und zwar insbesondere zu den Stichprobenverfahren, zum Umfang der für Prüfungen von Projekten durchzuführenden Kontrollen und zur Qualitätskontrolle;
 - die Prüfbehörden zur Durchführung spezifischer Systemprüfungen in Bezug auf die „Primärkontrollen“ der Verwaltungsbehörden und der zwischengeschalteten Stellen auffordern.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- Wird beim TEN-V-Programm auf strikter Einhaltung der Förderfähigkeitsbedingungen während des gesamten Finanzierungsverfahrens bestanden. Beispielsweise enthält ein Leitfaden für Antragsteller klare Anweisungen zur Einhaltung dieser Bedingungen. Die Einhaltung dieser Regeln wird anschließend bei der Vornahme von Zwischen- und Abschlusszahlungen mittels Stichprobenkontrollen überprüft.

Die Kommission hat den Mitgliedstaaten Leitlinien für die Art und Weise, wie Verwaltungsbehörden ihre Verwaltungsprüfungen festlegen und durchführen sollen, an die Hand gegeben.

Darüber hinaus erstellte die Kommission 2009 umfassende Leitlinien für die Primärkontrollen sowie ein Selbstbewertungsinstrument für Verwaltungsbehörden, das diese zur Verbesserung ihrer Arbeitsweise nutzen können. Die Kommission hat außerdem Prüfchecklisten für die Auditierung von Verwaltungsprüfungen erstellt und 2011 an die Prüfbehörden verteilt. Diese Listen können auch von den Verwaltungsbehörden selbst als Vergleichsmarke genutzt werden.

- Seit Beginn des Programmplanungszeitraums hat die Kommission den Prüfern nationaler Prüfbehörden detaillierte fachliche Anleitungen an die Hand gegeben, Schulungen angeboten und gemeinsame Fachtagungen mit ihnen durchgeführt. Darüber hinaus sind die Leitlinien zu Geltungsbereich und Umfang der Prüfungen von Vorhaben, die im Programmplanungszeitraum 2000-2006 umgesetzt wurden, weiterhin gültig, denn bei diesen Prüfungen bestehen in den beiden Programmplanungszeiträumen keine wesentlichen Unterschiede. Was die Stichprobenverfahren betrifft, so veranstaltete die Kommission darüber im Juni 2012 einen besonderen Workshop.
- Die Kommission setzt diese Empfehlung aktiv um und wird dies weiterhin tun. Stellt die Kommission bei Verwaltungsprüfungen Schwachstellen fest (aufgrund verschiedener auf nationaler oder Gemeinschaftsebene erzielter Prüfergebnisse), bittet sie die Prüfbehörde um eine Erweiterung ihrer Prüfungsstrategie und ihres Prüfungsplans um die Auditierung von Verwaltungsprüfungen. Alternativ führt die Kommission nach einer überarbeiteten Risikobewertung solche Audits unmittelbar selbst durch (im Rahmen ihrer Untersuchung „Überbrückung der Vertrauenslücke“). Darüber hinaus hat die Kommission auf der Grundlage einer Bewertung der Funktionsweise von Verwaltungsprüfungen in allen kofinanzierten Programmen, der sämtliche verfügbaren Prüfergebnisse zugrunde lagen, die Prüfbehörden im Oktober 2011 dazu ermuntert, den Primärkontrollen in ihren Systemprüfungen besondere Aufmerksamkeit zu widmen (siehe „Gruppe der Amtskollegen“, gezielter Workshop über die Rolle der Prüfbehörden bei der Verbesserung von Verwaltungsprüfungen).

BEMERKUNGEN DES HOFES

- **Empfehlung 5:** Zur Erhöhung der Effizienz des Verfahrens zum Abschluss von Mehrjahresprogrammen im Kohäsionsbereich sollte die Kommission
 - die Mitgliedstaaten daran erinnern, dass sie die Zuverlässigkeit der für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 vorgelegten endgültigen Erklärungen sicherstellen müssen;
 - die vom Hof in den Vermerken zum Abschluss der Programme des Zeitraums 2000-2006 ermittelten spezifischen Schwachstellen untersuchen;
 - prüfen, ob diese Probleme auch bei anderen OP auftraten, und ggf. Finanzkorrekturen anwenden;
 - sicherstellen, dass die vom Hof aufgezeigten Probleme im Zuge ihrer laufenden Abschlussprüfungen sachgerecht behandelt werden.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- *Der verordnungsrechtliche Rahmen 2007-2013 sieht ganz andere Bedingungen für die jährliche Prüfung repräsentativer statistischer Stichproben vor, auf die sich die offiziellen Prüfungsurteile der Prüfbehörden stützen. Daraus ergibt sich eine solidere Grundlage für Abschlusserklärungen. Zudem erlaubt er die Feststellung des Restrisikos, nachdem im Verlauf der Programmumsetzung sämtliche Korrekturen durchgeführt wurden. Man sollte auch zur Kenntnis nehmen, dass die Leitlinien für den Abschluss 2007-2013 den Mitgliedstaaten bereits auf der COCOF-Tagung im Juni 2012 vorgestellt wurden.*
- *Diese Schwachstellen wurden von Kommission festgestellt und behandelt.*
- *Allgemeiner ausgedrückt verhält es sich so, dass die Kommission jede Abschlussunterlage gründlich analysiert und daraus Schlussfolgerungen zieht, die gegebenenfalls auch die Anwendung finanzieller Berichtigungen beinhalten können.*
- *Die Kommission ist überzeugt, dass ihr Abschlussverfahren bei Programmabschluss erforderlichenfalls die Anwendung angemessener finanzieller Berichtigungen erlauben wird, sobald ihre Dienststellen die notwendige Bewertung sämtlicher übermittelter Abschlussunterlagen sowie der zusätzlich angeforderten Informationen durchgeführt haben. Hierbei werden auch die im Zuge der Abschlussprüfungen gesammelten Nachweise berücksichtigt werden.*

ANHANG 5.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IM THEMENKREIS REGIONALPOLITIK, ENERGIE UND VERKEHR

	2011					2010	2009	2008
	EFRE	KF	Energie	Verkehr	Insgesamt			
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE								
Vorgänge insgesamt (davon):	129	39	8	4	180	177	165	140
Vorschüsse	0	0	0	0	0	0	20	9
Zwischen-/Abschlusszahlungen	129	39	8	4	180	177	145	131
ERGEBNISSE DER PRÜFUNGEN ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
Anteil (Anzahl) der geprüften Vorgänge, die								
nicht fehlerbehaftet waren	49 % (63)	18 % (7)	38 % (3)	0 % (0)	41 % (73)	43 %	64 %	49 %
mit einem oder mehreren Fehlern behaftet waren	51 % (66)	82 % (32)	62 % (5)	100 % (4)	59 % (107)	57 %	36 %	51 %
Aufschlüsselung der fehlerbehafteten Vorgänge								
Aufschlüsselung nach Ausgabenart								
Vorschüsse	n. z.	n. z.	n. z.	n. z.	n. z.	n. z.	3 %	0 %
Zwischen-/Abschlusszahlungen							97 %	100 %
Aufschlüsselung nach Fehlerart								
Nicht quantifizierbare Fehler	58 % (38)	81 % (26)	20 % (1)	75 % (3)	64 % (68)	60 %	59 %	41 %
Quantifizierbare Fehler	42 % (28)	19 % (6)	80 % (4)	25 % (1)	36 % (39)	40 %	41 %	59 %
Förderfähigkeit	96 % (27)	100 % (6)	100 % (4)	0 % (0)	94 % (37)	97 %	71 %	93 %
Tatsächliches Vorhandensein	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	100 % (1)	3 % (1)	0 %	0 %	0 %
Genauigkeit	4 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	0 % (0)	3 % (1)	3 %	29 %	7 %
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER								
Wahrscheinlichste Fehlerquote						6,0 %		
Obere Fehlergrenze						9,0 %		
Untere Fehlergrenze						3,0 %		

⁽¹⁾ Zur besseren Darstellung von Bereichen mit unterschiedlichen Risikoprofilen innerhalb des Themenkreises wurde die Stichprobe in Segmente unterteilt.

⁽²⁾ Die Zahlen in Klammern entsprechen der tatsächlichen Anzahl der Vorgänge.

Bewertung ausgewählter Überwachungs- und Kontrollsysteme: Prüfbehörden — Einhaltung von Kernvorschriften des verordnungsrechtlichen Rahmens und Wirksamkeit bei der Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit von Vorhaben

Vom Hof geprüfte Kernanforderungen		Tschechische Republik Prüfbehörde für ERE/KF/ESF	Griechenland Prüfbehörde für ERE/KF/ESF	Italien (Sizilien) Prüfbehörde für ERE/KF/ESF	Lettland Prüfbehörde für ERE/KF/ESF	Ungarn Prüfbehörde für ERE/KF/ESF	Portugal Prüfbehörde für ERE/KF/ESF	Rumänien Prüfbehörde für ERE/KF/ESF
Allgemeine Aspekte	Die Verwaltungs- und Kontrollsysteme für das operationelle Programm sind so konzipiert, dass eine angemessene Festlegung, Zuordnung und Trennung der Funktionen innerhalb der Prüfbehörde und zwischen der Prüfbehörde und anderen zuständigen Verwaltungs- und Kontrollbehörden gewährleistet sind.	Nicht anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht
Prüfungshandbuch	(Sowohl für Systemprüfungen als auch für Prüfungen von Vorhaben) Vorhandensein eines Prüfungshandbuchs, das mit den international anerkannten Prüfungsgrundsätzen in Einklang steht und eine klare Beschreibung der Prüfungsverfahren enthält.	Bedingt anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht
Prüfungsmethoden für Systemprüfungen	Die von der Prüfbehörde durchgeführte Arbeit zur Bewertung, ob das Verwaltungs- und Kontrollsystem wirksam funktioniert, stützt sich auf eine Checkliste, die Fragen zur Überprüfung der in den einschlägigen Verordnungen (für die Verwaltungsbehörden, zwischengeschalteten Stellen bzw. Bescheinigungsbehörden) festgelegten Kernanforderungen sowie angemessene Bewertungskriterien für jede dieser Kernanforderungen enthält.	Bedingt anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht
Überprüfung der Systemprüfungen	Der Prüfungsplan der Prüfbehörde wurde in Übereinstimmung mit der genehmigten Prüfungsstrategie für den jeweiligen Zeitraum durchgeführt, die Systemprüfungen wurden in Einklang mit den von der Prüfbehörde festgelegten Methoden vorgenommen, und sämtliche Phasen der Systemprüfungen waren angemessen dokumentiert.	Nicht wirksam	Wirksam	Wirksam	Wirksam	Wirksam	Wirksam	Wirksam

Vom Hof geprüfte Kernanforderungen		Tschechische Republik Prüfbehörde für EFRE/KF/ESF	Griechenland Prüfbehörde für EFRE/KF/ESF	Italien (Sizilien) Prüfbehörde für EFRE/KF/ESF	Lettland Prüfbehörde für EFRE/KF/ESF	Ungarn Prüfbehörde für EFRE/KF/ESF	Portugal Prüfbehörde für EFRE/KF/ESF	Rumänien Prüfbehörde für EFRE/KF/ESF
Stichprobenverfahren für Prüfungen von Vorhaben	Es wurde ein angemessenes Stichprobenverfahren für Prüfungen von Vorhaben festgelegt, um für den betrachteten Zeitraum die zu prüfende Stichprobe von Vorhaben zu ziehen.	Bedingt anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Bedingt anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht
Auswahl einer Stichprobe für Prüfungen von Vorhaben	Das Stichprobenverfahren für Prüfungen von Vorhaben wurde wie vorgesehen verwendet, um die für den betrachteten Zeitraum zu prüfende Stichprobe von Vorhaben zu ziehen.	Bedingt wirksam	Wirksam	Bedingt wirksam	Wirksam	Wirksam	Wirksam	Wirksam
Prüfungsmethoden für Prüfungen von Vorhaben	Die zur Untersuchung der Ordnungsmäßigkeit der Vorhaben durchgeführte Prüfungsarbeit stützt sich auf eine Checkliste, die Fragen zur Überprüfung der in der einschlägigen Verordnung festgelegten Anforderungen enthält, welche ausführlich genug sind, um den mit diesen Anforderungen verbundenen Risiken Rechnung zu tragen.	Nicht anforderungsgerecht	Bedingt anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Bedingt anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Bedingt anforderungsgerecht
Überprüfung der Prüfungen von Vorhaben	Die Prüfungen von Vorhaben bezogen sich auf die für den jeweiligen Zeitraum ausgewählte Stichprobe. Sie wurden anhand der von der Prüfbehörde festgelegten Methoden durchgeführt, und sämtliche Prüfungsphasen waren angemessen dokumentiert.	Bedingt wirksam	Wirksam	Wirksam	Wirksam	Wirksam	Wirksam	Bedingt wirksam
Wiederholung von Prüfungen von Vorhaben	Eine Wiederholung von Vorhabensprüfungen der Prüfbehörde durch den Hof führte zu Ergebnissen, die mit den von der Prüfbehörde an die Kommission gemeldeten Ergebnissen vergleichbar sind.	Nicht wirksam	Wirksam	Wirksam	Wirksam	Wirksam	Wirksam	Wirksam

Vom Hof geprüfte Kernanforderungen		Tschechische Republik Prüfbehörde für EFRE/KF/ESF	Griechenland Prüfbehörde für EFRE/KF/ESF	Italien (Sizilien) Prüfbehörde für EFRE/KF/ESF	Lettland Prüfbehörde für EFRE/KF/ESF	Ungarn Prüfbehörde für EFRE/KF/ESF	Portugal Prüfbehörde für EFRE/KF/ESF	Rumänien Prüfbehörde für EFRE/KF/ESF
Jährlicher Kontrollbericht und Stellungnahme	Der jährliche Kontrollbericht und die Stellungnahme wurden in Einklang mit den Verordnungsvorschriften und den von Kommission und Mitgliedstaaten vereinbarten Anleitungen erstellt und sind mit den Ergebnissen der von der Prüfbehörde durchgeführten Systemprüfungen und Prüfungen von Vorhaben kohärent.	Nicht anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Bedingt anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Anforderungsgerecht	Bedingt anforderungsgerecht
Gesamtbewertung ⁽¹⁾		Nicht wirksam	Wirksam	Bedingt wirksam	Wirksam	Wirksam	Wirksam	Bedingt wirksam

⁽¹⁾ Wie bei der Untersuchung von Prüfbehörden im Vorjahr (siehe Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010, Anhang 4.2) werden auf der Grundlage der Bewertung der geprüften spezifischen Kernanforderungen folgende Kriterien zugrunde gelegt, um zur Gesamtbewertung der Prüfbehörde zu gelangen:

- „Wirksam“: Die Kernvorschrift „jährlicher Kontrollbericht und Stellungnahme“ wird mit „anforderungsgerecht“ bewertet; die Kernvorschriften „Überprüfung der Systemprüfungen“, „Auswahl einer Stichprobe“, „Überprüfung der Prüfungen von Vorhaben“ und „Wiederholung von Prüfungen von Vorhaben“ werden mit „wirksam“ bewertet.
- „Bedingt wirksam“: Die Kernvorschrift „jährlicher Kontrollbericht und Stellungnahme“ wird zumindest mit „bedingt anforderungsgerecht“ bewertet; die Kernvorschriften „Überprüfung der Systemprüfungen“, „Auswahl einer Stichprobe“, „Überprüfung der Prüfungen von Vorhaben“ und „Wiederholung von Prüfungen von Vorhaben“ werden zumindest mit „bedingt wirksam“ bewertet.
- „Nicht wirksam“: Die Kernvorschrift „jährlicher Kontrollbericht und Stellungnahme“ wird mit „nicht anforderungsgerecht“ bewertet oder mindestens eine der Kernvorschriften „Überprüfung der Systemprüfungen“, „Auswahl einer Stichprobe“, „Überprüfung der Prüfungen von Vorhaben“ und „Wiederholung von Prüfungen von Vorhaben“ wird mit „nicht wirksam“ bewertet.

KAPITEL 6

Beschäftigung und Soziales

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	6.1-6.12
Besondere Merkmale des Politikbereichs	6.3-6.11
Politische Ziele	6.3
Politische Instrumente	6.4-6.9
Risiken für die Ordnungsmäßigkeit	6.10-6.11
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	6.12
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	6.13-6.18
Wirksamkeit der Systeme	6.19-6.26
Eingehende Untersuchung zweier Prüfbehörden	6.19-6.20
Bewertung der Beaufsichtigung der Prüfbehörden durch die Kommission	6.21-6.23
Zuverlässigkeit der Managementerkklärungen der Kommission	6.24-6.26
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	6.27-6.30
Schlussfolgerungen	6.27-6.28
Empfehlungen	6.29-6.30

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

6.1. Dieses Kapitel enthält die spezifische Beurteilung des Hofes zum Politikbereich 04 — Beschäftigung und Soziales. Wichtige Informationen zu den abgedeckten Tätigkeiten und den Ausgaben im Haushaltsjahr 2011 sind **Tabelle 6.1** zu entnehmen.

6.2. Die Beschäftigungs- und Sozialpolitik wird vorwiegend aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) finanziert, für den dieselben Regeln gelten wie für den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Kohäsionsfonds (KF) (siehe Kapitel 5). Zusätzliche Bestimmungen für den ESF sind in einer spezifischen Verordnung festgelegt. Bei Punkten, die alle drei Fonds gemeinsam betreffen, wird in diesem Kapitel auf Kapitel 5 verwiesen.

Tabelle 6.1 — Beschäftigung und Soziales — wichtige Informationen 2011

(Millionen Euro)

Haus-haltstitel	Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen	Art der Mittelverwaltung
04	Beschäftigung und Soziales	Verwaltungsausgaben	93	zentral direkt
		Europäischer Sozialfonds	9 966	geteilt
		Arbeiten in Europa — Sozialer Dialog und Mobilität	59	zentral direkt
		Beschäftigung, soziale Solidarität und Gleichstellung der Geschlechter	132	zentral direkt
		Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung	114	geteilt
		Instrument für Heranführungshilfe	28	dezentral
			10 392	
		Verwaltungsausgaben insgesamt ⁽¹⁾	93	
		Operative Ausgaben insgesamt	10 299	
		Davon: — Vorschüsse	128	
		— Zwischen-/Abschlusszahlungen	10 171	
		Zahlungen des Jahres insgesamt	10 392	
		Mittelbindungen des Jahres insgesamt	11 638	

⁽¹⁾ Über die Prüfung der Verwaltungsausgaben wird in Kapitel 9 berichtet.

Quelle: Jahresrechnung 2011 der Europäischen Union.

Besondere Merkmale des Politikbereichs

Politische Ziele

6.3. Der Politikbereich Beschäftigung und Soziales bildet einen Teil der Kohäsionspolitik der EU, mit der das Ziel verfolgt wird, durch Verringerung der Unterschiede im Entwicklungsstand der Regionen den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der EU zu stärken. Die wichtigsten spezifischen Ziele der EU-Beschäftigungs- und Sozialpolitik sind die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, die Entwicklung der Humanressourcen und die Förderung der Eingliederung in den Arbeitsmarkt.

Politische Instrumente

6.4. Die Beschäftigungs- und Sozialpolitik wird vor allem über den Europäischen Sozialfonds (ESF) umgesetzt: 97 % der im Jahr 2011 in diesem Politikbereich getätigten Ausgaben gingen zulasten dieses Fonds. Aus dem ESF werden Investitionen in das Humankapital in Form von Ausbildung sowie andere Beschäftigungsmaßnahmen gefördert.

6.5. Zu weiteren Ausgaben gehören Subventionen und Finanzhilfen an Einrichtungen, die Sozial- und Beschäftigungsmaßnahmen durchführen und koordinieren. Darunter fällt die Bereitstellung von Finanzmitteln für das EURES-Netzwerk (*European Employment Services*), über das die Zusammenarbeit zwischen Kommission und Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der europäischen Beschäftigungsstrategie ausgebaut wird, sowie für das Programm Progress, das die Umsetzung der Beschäftigungs- und Sozialpolitik in den Mitgliedstaaten durch Studien, Analysen und andere Maßnahmen unterstützt.

6.6. Außerdem werden Finanzmittel für EU-Agenturen bereitgestellt, nämlich das Europäische Institut für Gleichstellungsfragen, die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen und die Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz.

6.7. Der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF) dient der Unterstützung von EU-Arbeitnehmern, die aufgrund weitreichender Strukturveränderungen im Welthandelsgefüge oder infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise arbeitslos geworden sind. Mit Mitteln aus dem Instrument für Heranführungshilfe (IPA) werden Bewerberländer im Bereich Entwicklung der Humanressourcen unterstützt.

Verwaltung und Kontrolle der Ausgaben

6.8. Die ESF-Ausgaben unterliegen der geteilten Verwaltung durch die Kommission und die Mitgliedstaaten. Auf den ESF finden die im vorangehenden Kapitel beschriebenen Verwaltungs- und Kontrollsysteme Anwendung, die für die Kohäsionsausgaben insgesamt eingerichtet wurden (siehe Ziffern 5.8-5.14).

6.9. Auch beim EGF findet die geteilte Mittelverwaltung Anwendung. Die Haushaltsbehörde beschließt, welche Mittel für diesen Fonds bereitgestellt werden, und die Kommission überprüft die von den Mitgliedstaaten eingereichten Anträge auf finanzielle Unterstützung und genehmigt die Zahlungen. Das Instrument für Heranführungshilfe wird dezentral verwaltet, und die sonstigen Ausgaben für Soziales und Beschäftigung werden im Rahmen der direkten zentralen Verwaltung getätigt.

6.8. Wie unter Ziffer 5.8 erwähnt, unterliegen die Verwaltungs- und Kontrollsysteme für ESF, EFRE und KF zwar gemeinsamen Regeln, in der Praxis bestehen jedoch für die meisten operationellen Programme des ESF eigene Behörden und Kontrollsysteme.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Risiken für die Ordnungsmäßigkeit

6.10. Die Hauptrisiken bei den ESF-Ausgaben ergeben sich dadurch, dass Investitionen in das Humankapital (z. B. Schulungen) immaterielle Werte betreffen, sehr vielfältige Tätigkeiten kofinanziert werden und eine Vielzahl (oft kleiner) Partner an der Durchführung der Projekte beteiligt ist. Diese Faktoren können dazu führen, dass nicht förderfähige Kosten akzeptiert werden oder Berechnungsfehler auftreten, die die Richtigkeit der Anträge beeinträchtigen, ohne dass dies anschließend von den eingerichteten Systemen aufgedeckt wird.

6.11. Beim EGF besteht das Hauptrisiko darin, dass die Anträge unrichtige Angaben enthalten, die von der Kommission bei der Genehmigung oder bei späteren Kontrollen nicht aufgedeckt werden. Beim IPA hängt das größte Risiko damit zusammen, ob die Bewerberländer die erforderlichen Strukturen und Kontrollen einrichten und anwenden können. Bei den sonstigen Ausgaben für Soziales und Beschäftigung besteht das Hauptrisiko darin, dass die Begünstigten nicht förderfähige Kosten in ihre Auszahlungsanträge aufnehmen.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

6.12. Der übergreifende Prüfungsansatz des Hofes sowie seine Prüfungsmethodik sind in **Teil 2** von **Anhang 1.1** (Kapitel 1) beschrieben. Für die Prüfung des Politikbereichs Beschäftigung und Soziales ist auf die folgenden besonderen Sachverhalte hinzuweisen:

- a) Geprüft wurde eine Stichprobe von 180 Zwischen- und Abschlusszahlungen.
- b) Bei der Bewertung der Systeme lag der Schwerpunkt auf zwei Prüfbehörden für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 im Themenkreis Kohäsion.
- c) Die Analyse der Managementenerklärungen der Kommission bezog sich auf den Jährlichen Tätigkeitsbericht der Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration (GD EMPL).

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

6.13. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 6.1** zusammengefasst. Bei der Prüfung seiner Stichprobe von Vorgängen stellte der Hof fest, dass 40 % der 180 geprüften Zahlungen fehlerbehaftet waren. Der Hof schätzt die wahrscheinlichste Fehlerquote auf 2,2 %⁽¹⁾.

6.10. Die Kommission hat zur Verringerung der festgestellten Risiken gezielte Maßnahmen ergriffen, zu denen insbesondere vorbeugende und korrigierende Maßnahmen wie Anleitung, Schulung und Zahlungsunterbrechung zählen.

6.13. Die wahrscheinlichste Fehlerquote laut Schätzung des Hofes aus dem Jahr 2011 steht mit der positiven Entwicklung der letzten Jahre im Einklang. Sie ist auf die Verbesserungen zurückzuführen, die die Mitgliedstaaten bei ihren Verwaltungs- und Kontrollsystemen erzielten. Weitere Auslöser dieser Entwicklung sind die seit 2008 von der GD EMPL angewandte strenge Politik der Zahlungsunterbrechungen und Zahlungsaussetzungen sowie die positiven Auswirkungen der in den Bestimmungen für den aktuellen Programmplanungszeitraum vorgesehenen Vereinfachungsmaßnahmen.

⁽¹⁾ Der Hof berechnet die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen statistischen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung (der sogenannten wahrscheinlichsten Fehlerquote). Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 0,9 % (untere Fehlergrenze) und 3,4 % (obere Fehlergrenze) liegt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.14. Die in den Mitgliedstaaten eingerichteten Verwaltungs- und Kontrollsysteme sollten Verfahren umfassen, mit denen die Richtigkeit und Ordnungsmäßigkeit der geltend gemachten Ausgaben sichergestellt wird⁽²⁾. Die Ergebnisse der Prüfung des Hofes deuten insbesondere auf Schwachstellen bei den „Primärkontrollen“ der Ausgaben hin, für die die Verwaltungsbehörden und zwischengeschalteten Stellen in den Mitgliedstaaten zuständig sind.

6.15. Bezüglich des ESF vertritt der Hof auf der Grundlage seiner Analyse der einzelnen fehlerbehafteten Vorgänge die Auffassung, dass den mitgliedstaatlichen Behörden Informationen vorlagen, die ausgereicht hätten, um zumindest einige der Fehler vor der Bescheinigung der an die Kommission übermittelten Ausgabenerklärungen bei 76 % der fehlerbehafteten Vorgänge aufzudecken und zu berichtigen.

Nicht förderfähige und falsch berechnete Kosten

6.16. Der Hof stellte fest, dass bei 13 % der 180 geprüften Vorgänge nicht förderfähige Kosten erstattet wurden (*Förderfähigkeitsfehler*). Diese Förderfähigkeitsfehler bezogen sich alle auf ESF-Projekte. Sie machen 77 % aller quantifizierbaren Fehler und ungefähr 73 % der für diesen Politikbereich geschätzten Fehlerquote aus (siehe Beispiel 6.1).

Beispiel 6.1 — Nicht förderfähige Kosten

- a) *Nicht förderfähige Teilnehmer an Schulungsmaßnahmen*: Es wurden ESF-Mittel für Schulungen bereitgestellt, in denen Arbeitnehmer im Elektroniksektor neue Qualifikationen und Fachkenntnisse erwerben sollten. Der Hof stellte fest, dass viele Teilnehmer außerhalb des Elektroniksektors tätig waren und daher nicht für solche Schulungsmaßnahmen in Betracht kamen. Die für die nicht förderfähigen Teilnehmer geltend gemachten Kosten beliefen sich auf 29 % des geprüften Betrags.
- b) *Meldung überhöhter Personalkosten*: Es wurden ESF-Fördermittel an einen Wirtschaftsverband ausgezahlt, um dessen Aktivitäten, darunter die Beratung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU), zu unterstützen. Die Kosten für mehrere Mitarbeiter des Verbands wurden dem ESF-Projekt angelastet, obwohl keine Nachweise für die dem Projekt angelastete Arbeitszeit dieser Personen erbracht werden konnten. Nach Ansicht des Hofes waren die für dieses Projekt gemeldeten Personalkosten um 60 % überhöht.

Wie aus Tabelle 1.3 in Kapitel 1 hervorgeht, ist die kombinierte wahrscheinlichste Fehlerquote für Regionalpolitik, Transport, Energie sowie Beschäftigung und Soziales erheblich gesunken, nämlich von 7,7 % im Jahr 2010 auf aktuell 5,1 %.

6.14. Die Verwaltungsbehörden müssen vor der Bescheinigung der Ausgabenerklärungen alle von den Empfängern eingereichten Erstattungsanträge einer Dokumentenprüfung unterziehen. Allerdings können auch in einem späteren Stadium der Projektdurchführung, d. h. zwischen Bescheinigung und Abschluss, Vor-Ort-Prüfungen von Vorgängen vorgenommen werden. Dies erklärt, warum sich ein Teil der in der Stichprobe des Hofes ermittelten Fehler nicht feststellen ließ. Der Einfluss des Kontrollsystems auf die Senkung der Fehlerquoten wird gewöhnlich erst in späteren Jahren, nach der Umsetzung sämtlicher Kontrollstufen, offenbar.

6.15. Die Kommission verfolgt diese Fälle engmaschig, um sicherzustellen, dass in den betroffenen Systemen angemessene Aktionspläne durchgeführt und somit in Zukunft vor der Bescheinigung der Ausgabenerklärungen auftretende Fehler verhindert werden.

Siehe auch die Antwort zu Ziffer 6.14.

6.16 und 6.17. Die Kommission wird alle vom Hof gemeldeten Fehlerweiterverfolgen und dafür sorgen, dass die Mitgliedstaaten Abhilfemaßnahmen beschließen und gegebenenfalls Finanzkorrekturen vornehmen.

⁽²⁾ Artikel 58 Buchstabe c der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 25).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

c) *Nicht förderfähige Personalkosten:* Für eine Schulungsmaßnahme umfassten die vom Begünstigten geltend gemachten Ausgaben Zahlungen an Mitarbeiter des Projekts, die diese als Leistungen aus Anlass der Beendigung des Arbeitsverhältnisses erhalten hatten. In den nationalen Förderfähigkeitsregeln ist jedoch festgelegt, dass solche Zahlungen nicht förderfähig sind. Daher werden 2,5 % der für das geprüfte Projekt gemeldeten Kosten als nicht förderfähig betrachtet.

6.17. Weitere 3 % der geprüften 180 Vorgänge betrafen Projekte, bei denen die zur Erstattung geltend gemachten Kosten fehlerhaft berechnet worden waren (*Genauigkeitsfehler*). Diese Fehler machen 20 % aller bei den Vorgängen festgestellten quantifizierbaren Fehler und ungefähr 9 % der insgesamt geschätzten Fehlerquote aus (siehe Beispiel 6.2).

Beispiel 6.2 — Falsch berechnete Kosten

- a) *Fehlerhafte Berechnung von Gemeinkosten:* Bei einem Projekt zur Durchführung von Fortbildungskursen für Arbeitslose wurden dem Projekt unter Zugrundelegung der für das Projekt genutzten Gebäudefläche anteilige Gemeinkosten zugewiesen. Der Hof stellte fest, dass der Anteil fehlerhaft berechnet worden war, was zu einer 2,4 %igen Überbewertung des geprüften Betrags führte.
- b) *Falsch berechnete Ausgabenerklärung:* Das von lokalen Behörden verwaltete Projekt betraf Maßnahmen zur Verbesserung des Bildungsangebots und zur Modernisierung des Bildungssystems. Der Hof stellte fest, dass der von der geprüften lokalen Behörde an die Verwaltungsbehörde gemeldete Betrag von dem Betrag abwich, den die Verwaltungsbehörde für das betreffende Projekt bei der Kommission geltend machte. Der Verwaltungsbehörde waren bei der Zusammenstellung der Angaben der lokalen Behörde Rechenfehler unterlaufen, die zu einer Überbewertung der förderfähigen Kosten in Höhe von 6,7 % des geprüften Betrags führten.

Zahlreiche Verstöße gegen Verfahrensvorschriften

6.18. Bei nahezu allen Vorgängen, bei denen der Hof nicht quantifizierbare Fehler feststellte (40 von 42), hatten die Verwaltungsbehörden und die Begünstigten gegen verschiedene Verfahrensvorschriften verstoßen, die bei der Verwaltung und Umsetzung von ESF-Projekten einzuhalten sind. In 23 Fällen handelt es sich nach Ansicht des Hofes um schwerwiegende Verstöße gegen die Rechtsvorschriften. Die Hauptfehlerkategorien sind in Beispiel 6.3 aufgeführt.

6.18. Die Kommission wird alle vom Hof gemeldeten Fehlerweiterverfolgen und dafür sorgen, dass Abhilfemaßnahmen stattfinden.

Beispiel 6.3 — Verstöße gegen Verfahrensvorschriften

- a) *Fehlen einer getrennten Buchführung:* Für ein Paket von Berufsbildungsmaßnahmen zugunsten junger Arbeitsloser waren die insgesamt auf dieses Projekt bezogenen Ausgaben, z. B. die Kosten für die Mitarbeitergehälter, nicht getrennt in der Buchführung ausgewiesen. In Ermangelung einer angemessenen getrennten Buchführung ist nicht gewährleistet, dass die Kosten nicht auch für andere Projekte geltend gemacht wurden.
- b) *Nichtbeachtung der Zulassungsvorschriften für Weiterbildungsunternehmen:* Bei dem Begünstigten handelte es sich um ein Weiterbildungsunternehmen, das zur Aufrechterhaltung seiner Zulassung Verfahren hätte einrichten müssen, mit denen die Zufriedenheit der Teilnehmer gemessen und weiterverfolgt wird, ob die Teilnehmer infolge der Weiterbildung einen Arbeitsplatz gefunden haben oder nicht. Der Hof stellte fest, dass der Begünstigte diese Anforderungen nicht erfüllt hatte.
- c) *Verspätete Übermittlung der Vergabebekanntmachung:* Gemäß den Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge müssen Auftraggeber die Ergebnisse von Vergabeverfahren spätestens 48 Tage nach der Zuschlagserteilung bekannt machen. Der Hof deckte auf, dass diese Vorschrift in drei Fällen nicht befolgt wurde.

WIRKSAMKEIT DER SYSTEME**Eingehende Untersuchung zweier Prüfbehörden**

6.19. Im Rahmen seiner Untersuchung von insgesamt sieben für den EFRE, den KF und den ESF zuständigen Prüfbehörden beurteilte der Hof für das Jahr 2011 die Arbeit von zwei Prüfbehörden in zwei Mitgliedstaaten. Der Umfang der Prüfung des Hofes wird in Ziffer 5.40 erläutert. Bei seiner Überprüfung der Arbeit der beiden ESF-Prüfbehörden in Italien (Sizilien) und Lettland und bei der Wiederholung ihrer Prüfungen von Vorhaben konzentrierte sich der Hof auf die ESF-Ausgaben. Über die Ergebnisse der vom Hof durchgeführten Prüfung der Prüfbehörden wird für alle Strukturfonds zusammen in Kapitel 5 berichtet (siehe Ziffern 5.41-5.43 und **Anhang 5.2**).

6.19. Im Prozess des Vertrauensaufbaus spielen die Prüfbehörden zu Beginn des Programmplanungszeitraums und bei der Einrichtung der Systeme in der Tat eine tragende Rolle. Danach übermitteln sie der Kommission jedes Jahr eine Stellungnahme (Prüfungsurteil) zur Funktionsweise der Verwaltungs- und Kontrollsysteme. Dieser Stellungnahme liegen Prüfungen der Verwaltungs- und Kontrollsysteme sowie statistische Stichprobenkontrollen zugrunde, die gemäß einer festgelegten Prüfstrategie durchgeführt werden. Aus diesem Grund arbeitet die Kommission eng mit den Prüfbehörden zusammen und stimmt sich mit ihnen ab. Bereits 2009 wurde mit der Analyse der angewandten Prüfmethodik und der Prüfungsergebnisse begonnen. Die Wiederholung der Prüfungen durch die Kommission trug zum Kompetenzaufbau bei den Prüfbehörden bei, denn im Verlauf der Arbeit wurden Ratschläge und Anleitungen gegeben und Empfehlungen ausgesprochen. Die Verordnung bietet der Kommission die Möglichkeit, sich unter bestimmten Bedingungen für die Zuverlässigkeitsbeurteilung auf die Arbeit einer Prüfbehörde zu stützen (Artikel 73).

BEMERKUNGEN DES HOFES

6.20. Der Hof stuft die Prüfbehörde für Lettland im Hinblick auf die Einhaltung von Kernvorschriften des verordnungsrechtlichen Rahmens und die Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge als wirksam ein. Die Prüfbehörde für Italien (Sizilien) wird als bedingt wirksam eingestuft. Insbesondere stellte der Hof Probleme bei der von dieser Prüfbehörde vorgenommenen Stichprobenauswahl von Vorhaben für Prüfungen und bei der Hochrechnung von Fehlern fest. Das letztgenannte Problem führte dazu, dass im jährlichen Kontrollbericht der Prüfbehörde eine zu geringe Fehlerquote ausgewiesen wurde. Auch die Kommission befand die Fehlerquote auf der Grundlage ihrer eigenen Prüfungsarbeit für unzuverlässig (siehe Ziffern 5.42-5.43).

Bewertung der Beaufsichtigung der Prüfbehörden durch die Kommission

6.21. Die Ergebnisse der vom Hof vorgenommenen Überprüfung der Beaufsichtigung der Prüfbehörden durch die Kommission werden in den Ziffern 5.44-5.51 dargelegt.

6.22. Der Hof stellte fest, dass die Kommission den nationalen Behörden in allen Fällen, in denen sie bei ihren Untersuchungen in den Mitgliedstaaten spezifische Mängel ermittelt hatte, die zu ergreifenden Abhilfemaßnahmen mitteilte (siehe Ziffer 5.47).

6.23. Nach Auffassung des Hofes zog die Kommission angemessene Schlussfolgerungen aus ihren Analysen der jährlichen Kontrollberichte und passte die gemeldeten Fehlerquoten erforderlichenfalls auf der Grundlage ihrer Bewertung an (siehe Ziffer 5.51).

Zuverlässigkeit der Managementerkklärungen der Kommission

6.24. Der Hof bewertete den Jährlichen Tätigkeitsbericht für 2011 und die dazugehörige Erklärung des Generaldirektors der GD Beschäftigung, Soziales und Integration. Im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit der im Jahr 2011 genehmigten Zahlungen führte der Hof insbesondere folgende Schritte durch:

- a) Bewertung der im Jährlichen Tätigkeitsbericht geltend gemachten Vorbehalte;
- b) Kontrolle der Kohärenz und Genauigkeit der von der Kommission vorgenommenen Berechnung der Restfehlerquote und der Beträge der „risikobehafteten Zahlungen“.

6.25. Die GD EMPL schätzt, dass die Gesamtfehlerquote bei den im Jahr 2011 getätigten Zwischenzahlungen für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 zwischen 2 % und 2,5 % liegt. Der Jährliche Tätigkeitsbericht der GD EMPL enthält hinsichtlich der für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 getätigten Zahlungen einen Vorbehalt in Bezug auf 58,7 Millionen Euro, der 24 von 117 OP betrifft, sowie einen für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 geäußerten Vorbehalt ohne finanzielle Auswirkungen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.20. *Im Jahr 2011 führte die GD EMPL Prüfungen zur Analyse der Arbeit von 42 ESF-Prüfbehörden durch, darunter auch der Prüfbehörden von Sizilien und Lettland. In dieser Stichprobe wurden zwölf Prüfbehörden im Anschluss an eine jährlich aktualisierte Risikoanalyse ausgewählt, während die anderen 30 nach dem Zufallsprinzip ausgewählt wurden. Gestützt auf ihre eigene Prüfungsarbeit stimmt die GD EMPL mit der Bewertung der beiden vom Hof im Stichprobenverfahren analysierten Prüfbehörden überein.*

6.25. *Zusätzlich zu seiner positiven Bewertung des Jährlichen Tätigkeitsberichts 2010 der GD Beschäftigung (GD EMPL) sprach der Hof hinsichtlich der Risiken im Zusammenhang mit operationellen Programmen, deren geschätzte Fehlerquote unter 5 % liegt, eine Empfehlung aus. Zur Begrenzung dieser Risiken hat die GD EMPL ihre Prüfmethodik verbessert und die betreffende Kategorie nun in die Bewertung der potenziell vorzunehmenden Vorbehalte aufgenommen. Die im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2011 angewandte Methodik ist jetzt also strenger und entspricht somit der Empfehlung des Hofes.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.26. Die GD EMPL hat ihre Vorbehalte für diejenigen OP des Programmplanungszeitraums 2000-2006 geltend gemacht, bei denen die Mitgliedstaaten Schwachstellen, die während des Abschlussverfahrens ermittelt wurden, noch nicht angemessen behoben hatten. Diese Vorbehalte wurden von der Kommission nicht quantifiziert (und als Folgemaßnahme zum Vorbehalt aus dem vergangenen Jahr bezeichnet). Wie die Arbeit des Hofes gezeigt hat, besteht nach wie vor ein Risiko, dass der Abschluss auf der Grundlage unzuverlässiger Abschlussunterlagen vorgenommen wird und infolgedessen unzulängliche Finanzkorrekturen erfolgen (siehe Ziffern 5.63-5.64 und Ziffern 65-67 des Sonderberichts Nr. 3/2012 ⁽³⁾).

6.26. Die Kommission ist der Ansicht, dass die vom Hof genannten, für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 verbleibenden Risiken im laufenden Abschlussverfahren angemessen abgedeckt werden. Die Dienststellen der Kommission haben die von den für die Erstellung des Abschlussvermerks zuständigen Stellen übermittelten Abschlussdokumente einer gründlichen Bewertung unterzogen und die notwendigen Maßnahmen zur Bewältigung der ermittelten Problempunkte ergriffen. Diese Maßnahmen umfassten u. a. die Unterbrechung des Abschlussverfahrens, die Anforderung zusätzlicher Informationen, die Durchführung von Abschlussprüfungen auf Basis der von ihr vorgenommenen Risikobewertung und bei einigen Programmen schließlich auch die Vornahme von Finanzkorrekturen.

Gestützt auf die oben beschriebenen Abschlussverfahren nimmt die Kommission erst dann die endgültige Zahlung vor, wenn sie bei jedem operationellen Programm zu der Ansicht gelangt ist, dass die jeweilige Restfehlerquote unter der Wesentlichkeitsschwelle von 2 % liegt. Aus diesem Grund erfolgte im Jährlichen Tätigkeitsbericht der GD EMPL für den Programmplanungszeitraum 2000-2006 keine Quantifizierung der weiterverfolgten Vorbehalte, denn sie wirkten sich auf die 2011 vorgenommenen endgültigen Zahlungen nicht aus.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**Schlussfolgerungen**

6.27. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Zahlungen für das am 31. Dezember 2011 endende Haushaltsjahr im Politikbereich Beschäftigung und Soziales in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind.

6.27. Die Kommission nimmt die niedrige Fehlerquote des Jahres 2011 zur Kenntnis. Sie ist die Bestätigung für die positive Entwicklung der letzten Jahre und das Ergebnis der von den Mitgliedstaaten durchgeführten angemessenen Maßnahmen, der erfolgreichen Umsetzung von Vereinfachungsmaßnahmen und der wirkungsvollen Politik der Zahlungsunterbrechungen und Zahlungsaussetzungen, die die GD EMPL seit 2008 anwendet.

Die Kommission beabsichtigt ihre Bemühungen zur weiteren Leistungsverbesserung, wie vom Hof empfohlen, in Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten fortzusetzen.

6.28. Auf der Grundlage seiner Prüfungen in Bezug auf die Überwachungs- und Kontrollsysteme gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass

- a) die Prüfbehörden die Ordnungsmäßigkeit der Vorhaben für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 bedingt wirksam gewährleisten;
- b) die Kommission und die Mitgliedstaaten die Anfangsphase des Verfahrens zum Abschluss der Programme des Zeitraums 2000-2006 bedingt wirksam durchgeführt haben.

6.28. Die Kommission betont, dass Wirksamkeit und Qualität der Arbeit von Prüfbehörden je nach Programm und Mitgliedstaat unterschiedlich sind. Dies ergibt sich aus der in Ziffer 5.41 dargestellten Bewertung des Hofes und den Ergebnissen der eigenen Prüfungsarbeit der Kommission. Im Einklang mit Artikel 73 der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates stützt sich die Kommission ab Juni 2012 offiziell auf die Arbeit von neun ESF-Prüfbehörden. Die Kommission wird die Arbeit der verbleibenden Prüfbehörden auch weiterhin überprüfen und die Lage bei Programmen, für die eine Bestätigung nach Artikel 73 gewährt wurde, beobachten.

⁽³⁾ <http://eca.europa.eu>.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Empfehlungen

6.29. **Anhang 6.2** zeigt die Ergebnisse der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung seiner in früheren Jahresberichten (2008 und 2009) für den Themenkreis Kohäsion ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden. Hierzu ist Folgendes anzumerken:

- a) Die Kommission veröffentlichte im Mai 2011 ein Arbeitspapier über die wichtigsten Prüfungsfeststellungen zur Anwendung der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge, um einen Dialog mit den Mitgliedstaaten in Gang zu bringen, der auf die Verringerung der Verstöße gegen die Vergabevorschriften ausgerichtet ist.
- b) Die Kommission hat ihr Prüfprogramm in den Mitgliedstaaten während des laufenden Programmplanungszeitraums fortgesetzt. Wie die Ergebnisse der Prüfung des Hofes gezeigt haben, sind die nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme jedoch nur bedingt wirksam.
- c) Die Kommission hat weiterhin Unterbrechungen oder Aussetzungen von Zahlungen vorgenommen und Finanzkorrekturen verhängt; die Ausgaben, die der Kommission von den Mitgliedstaaten bescheinigt werden, sind jedoch nach wie vor in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet.

Die Kommission ist der Ansicht, dass sie solide Verfahrensanweisungen und Anleitungen für das Abschlussverfahren festgelegt hat. Ihrer Meinung nach haben die meisten Mitgliedstaaten wichtige, professionelle Arbeit geleistet, um den Abschluss von Programmen zu ermöglichen und die Zuverlässigkeit der Abschlüsse zu erhöhen. Die Kommission ist darüber hinaus der Ansicht, dass sie beim Abschluss umfassende Arbeit geleistet hat, indem sie sämtliche Abschlussdokumente gründlich analysierte und gegebenenfalls zusätzliche Prüfungen und Nachforschungen anstellte. In vielen Fällen führte dies dazu, dass zur Ausschaltung von Restrisiken beim Abschluss zusätzliche Finanzkorrekturen vorgenommen wurden.

6.29.

- a) Die Kommission hat erhebliche Anstrengungen unternommen, um eine strikte Einhaltung der Förderbedingungen und die korrekte Anwendung der Vorschriften für öffentliche Vergabeverfahren sicherzustellen. Bezüglich der Förderbedingungen und Vorschriften für Vergabeverfahren wurden Schulungen durchgeführt und Anleitungen gegeben. Stellt die Kommission fest, dass für ein Programm komplexe Vorschriften gelten, gibt sie Empfehlungen für eine Vereinfachung der Vorschriften. Darüber hinaus stellte sie den Mitgliedstaaten eine Analyse der in Vergabeverfahren auftretenden Fehlertypen zur Verfügung, die in den Vorjahren bei Prüfungen der EU im Rahmen der Kohäsionspolitik ermittelt worden waren. Um die Richtigstellung derartiger Fehler zu ermöglichen und die Häufigkeit ihres Auftretens zu verringern, hat die Kommission außerdem damit begonnen, optimale Verfahren und Lösungsansätze der Mitgliedstaaten zusammenzustellen.

Die Anwendung der Vorschriften für öffentliche Vergabeverfahren ist überwiegend für Finanzierungen aus dem EFRE und KF maßgeblich, während die Auswirkungen auf ESF-finanzierte Projekte begrenzt sind.

- b) und c) Im Zuge ihrer umfassenden Prüfarbeit hat die Kommission den Verwaltungs- und Kontrollbehörden gezielte Empfehlungen zur Beseitigung der festgestellten Schwachstellen gegeben.

Die Kommission wird hinsichtlich Unterbrechungen und Aussetzungen von Zahlungen auch weiterhin eine strenge Linie verfolgen. Als Folge dieser Politik und der von den Mitgliedstaaten unternommenen Anstrengungen lässt sich ein positiver Einfluss auf die Fehlerquote im Bereich der Kohäsionsfonds beobachten (siehe Kapitel 1 Tabelle 1.3).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

6.30. Aufgrund dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2011 unterbreitet der Hof der Kommission die folgenden Empfehlungen:

- **Empfehlung 1:** Sie sollte die strikte Einhaltung der Bedingungen für eine Förderung aus dem ESF verlangen und auf der Grundlage ihrer während des Programmplanungszeitraums 2007-2013 gewonnenen Erfahrungen eine Bewertung der Anwendung der nationalen Förderfähigkeitsregeln vornehmen, um für den Zeitraum nach 2013 Bereiche zu ermitteln, in denen weitere Vereinfachungen möglich sind, und um potenzielle Fehlerquellen auszuschalten.

- **Empfehlung 2:** Sie sollte die Mitgliedstaaten daran erinnern, dass sie dafür verantwortlich sind, Verfahren einzurichten, mit denen die Richtigkeit und Ordnungsmäßigkeit der gemeldeten Ausgaben sichergestellt wird. Außerdem sollte sie die Schwachstellen bei den „Primärkontrollen“ der Verwaltungsbehörden und zwischen geschalteten Stellen durch weitere Anleitungen und Schulungsmaßnahmen ausschalten.

- **Empfehlung 3:** Sie sollte die nationalen Behörden zu einer strikten Anwendung der Korrekturverfahren auffordern, und zwar noch vor einer Übermittlung bescheinigter Ausgabenerklärungen an die Kommission (2008). Bei Aufdeckung erheblicher Mängel in der Funktionsweise der Verwaltungs- und Kontrollsysteme sollte die Kommission die Zahlungen unterbrechen oder aussetzen, bis der Mitgliedstaat Abhilfemaßnahmen zur Beseitigung der Mängel ergriffen hat, und ggf. Finanzkorrekturen vornehmen.

- **Empfehlung 4:** Die Kommission sollte den Prüfbehörden für den laufenden Programmplanungszeitraum weitere Anleitungen an die Hand geben, und zwar insbesondere zu den Stichprobenverfahren, zum Umfang der für Prüfungen von Projekten durchzuführenden Kontrollen und zur Qualitätskontrolle.

- **Empfehlung 5:** Sie sollte die Genauigkeit und Vollständigkeit der von den Prüfbehörden in den jährlichen Kontrollberichten und Prüfungsurteilen (Stellungnahmen) übermittelten Angaben eingehend überprüfen. Dabei sollte sie den vorhandenen Informationen zu den von den Prüfbehörden durchgeführten Systemprüfungen und Prüfungen von Vorhaben in vollem Maße Rechnung tragen.

6.30. Siehe die gemeinsame Antwort zu den Ziffern 1.12-1.13.

Die Kommission hat 2010 zugesagt, im Rahmen ihrer regulären Prüftätigkeit und der Folgemaßnahmen zu sämtlichen von der EU und nationalen Behörden durchgeführten Prüfungen weiterhin die Einhaltung der Förderfähigkeitsregeln zu überwachen. Entsprechende Angaben sind dem jährlichen Tätigkeitsbericht des Generaldirektors der GD EMPL zu entnehmen. Bei Bedarf wird die Kommission auch weiterhin Korrekturmaßnahmen ergreifen.

Was die Bewertung der Anwendung der nationalen Förderfähigkeitsregeln und die Suche nach weiteren Vereinfachungsmöglichkeiten betrifft, so weist die Kommission auf die erheblichen Anstrengungen hin, die sie im Rahmen ihres gezielten Aktionsplans für bestimmte Mitgliedstaaten, in denen wiederholt Probleme festgestellt wurden, bereits unternommen hat. Die Kommission wird diese Anstrengungen fortsetzen und dabei die Vermeidung nicht förderfähiger Kosten und überhöhter Personalkosten sowie die Verschlankung nationaler Regeln in den Mittelpunkt stellen.

Die Kommission wird die Mitgliedstaaten weiterhin auf die entscheidende Bedeutung der vom Hof ermittelten, wiederholt aufgetretenen Probleme im Zusammenhang mit Verwaltungsprüfungen aufmerksam machen.

Die Kommission hat sich 2010 verpflichtet, Zahlungen auch weiterhin rechtzeitig zu unterbrechen oder auszusetzen, wenn dies notwendig ist. Diese strikte Politik spiegelt sich erneut im jährlichen Tätigkeitsbericht des Generaldirektors der GD EMPL für 2011 wider (siehe die Antwort der Kommission zu Ziffer 6.29 c).

Die Kommission wird den Prüfbehörden weiterhin Anleitungen zu einer großen Bandbreite an fachlichen und verordnungsrechtlichen Fragestellungen an die Hand geben und sie beraten. In diesem Zusammenhang veranstalteten die GD REGIO und die GD EMPL im Juni 2012 ein Seminar, in dem Anleitungen zur Stichprobenauswahl gegeben wurden.

Die jährlichen Kontrollberichte gehören zu den wichtigsten Elementen, auf die die Kommission ihre Zuverlässigkeitsbewertung stützt. Dem entsprechend werden die darin enthaltenen Informationen in vollem Umfang berücksichtigt. Für den jährlichen Kontrollbericht 2011 sind weitere Anleitungen zur Behandlung von Fehlerquoten gegeben worden.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- **Empfehlung 6:** Sie sollte die Mitgliedstaaten dazu ermuntern, die in den Verordnungen zugelassenen vereinfachten Kostenoptionen anzuwenden, um die Fehleranfälligkeit zu verringern.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Wie dem jährlichen Tätigkeitsbericht der GD EMPL für 2011 zu entnehmen ist, erfolgt jedes Jahr eine gründliche Überprüfung aller jährlichen Kontrollberichte. Sie bildet die Grundlage für die Formulierung von Vorbehalten und dient der Beurteilung der Zuverlässigkeit der Berichte und ihrer Übereinstimmung mit den oben erwähnten Anleitungen.

Die Kommission setzt ihre Bemühungen fort, die Mitgliedstaaten mit Beratungen, Schulungen und Anleitungen zu unterstützen, damit diese in den Verordnungen gebotene Möglichkeit für alle Beteiligten zu einer echten Vereinfachung führt.

In ca. 70 % der operationellen Programme kommt mindestens eine der vereinfachten Kostenoptionen zum Einsatz. Unter den verschiedenen Optionen werden der Pauschalsatz für indirekte Kosten und die Standardeinheitskosten am häufigsten genutzt.

ANHANG 6.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IM POLITIKBEREICH BESCHÄFTIGUNG UND SOZIALES

	2011				2010	2009	2008
	ESF	IPA	Sonstige soziale Angelegenheiten	Insgesamt			
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE							
Vorgänge insgesamt (<i>davon</i>):	160	6	14	180	66	44	49
Vorschüsse	0	0	0	0	0	0	0
Zwischen-/Abschlusszahlungen	160	6	14	180	66	44	49
ERGEBNISSE DER PRÜFUNGEN ⁽¹⁾ ⁽²⁾							
Anteil (Anzahl) der geprüften Vorgänge, die							
nicht fehlerbehaftet waren	56 % (90)	100 % (6)	86 % (12)	60 % (108)	73 %	75 %	82 %
mit einem oder mehreren Fehlern behaftet waren	44 % (70)	0 % (0)	14 % (2)	40 % (72)	27 %	25 %	18 %
Aufschlüsselung der fehlerbehafteten Vorgänge							
Aufschlüsselung nach Fehlerart							
Nicht quantifizierbare Fehler	59 % (41)	0 % (0)	50 % (1)	58 % (42)	39 %	0 %	56 %
Quantifizierbare Fehler	41 % (29)	0 % (0)	50 % (1)	42 % (30)	61 %	100 %	44 %
Förderfähigkeit	79 % (23)	0 % (0)	0 % (0)	77 % (23)	91 %	64 %	50 %
Tatsächliches Vorhandensein	4 % (1)	0 % (0)	0 % (0)	3 % (1)	9 %	0 %	0 %
Genauigkeit	17 % (5)	0 % (0)	100 % (1)	20 % (6)	0 %	36 %	50 %
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER							
Wahrscheinlichste Fehlerquote				2,2 %			
Obere Fehlergrenze				3,4 %			
Untere Fehlergrenze				0,9 %			

⁽¹⁾ Zur besseren Darstellung von Bereichen mit unterschiedlichen Risikoprofilen innerhalb des Politikbereichs wurde die Stichprobe in Segmente unterteilt.

⁽²⁾ Die Zahlen in Klammern entsprechen der tatsächlichen Anzahl der Vorgänge.

STAND DER WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN FÜR DEN THEMENKREIS KOHÄSION

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof	Antwort der Kommission
2009	<p>Kohäsion</p> <p>Die Kommission sollte die Einhaltung der Bedingungen für eine EU-Förderung überwachen und in diesem Zusammenhang auf die korrekte Anwendung der EU- und der nationalen Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe achten.</p> <p>(Ziffer 4.38 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2009)</p>	<p>Die Kommission gibt Anleitungen für die Verwaltungs- und Prüfbehörden der Mitgliedstaaten heraus. Im Mai 2011 veröffentlichte sie ein Arbeitspapier über die wichtigsten Prüfungsfeststellungen zur Anwendung der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge, um einen Dialog mit den Mitgliedstaaten in Gang zu bringen, der auf Verringerung der Anzahl der Fehler bei der öffentlichen Auftragsvergabe im Rahmen von Strukturfondsprojekten ausgerichtet ist. Die Gesamtbewertung der Kommission zu den Auswirkungen und zur Wirksamkeit der EU-Rechtsvorschriften im Bereich des öffentlichen Auftragswesens wurde im Juni 2011 veröffentlicht.</p>	<p>Die Kommission hat in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (SEK(2011) 1179 vom 5.10.2011) die besonderen Maßnahmen erläutert, die zur Verringerung der festgestellten Risiken ergriffen wurden. Zu ihnen zählen insbesondere vorbeugende und korrigierende Maßnahmen wie Anleitung, Schulung und Zahlungsunterbrechungen.</p>
	<p>Kohäsion</p> <p>Die Kommission sollte dafür sorgen, dass der Austausch nicht zuschussfähiger Ausgaben durch neue Ausgaben (Herausnahme) nicht dazu führt, dass die Mitgliedstaaten neue vorschriftswidrige Ausgaben melden.</p> <p>(Ziffer 4.37 Buchstabe b des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2009)</p>	<p>Die Kommission trägt diesem Risiko während des Abschlusses der Programme des Zeitraums 2000-2006 Rechnung. Im Kommissionsvorschlag für den verordnungsrechtlichen Rahmen des Zeitraums 2014-2020 ist vorgesehen, dass in Fällen, in denen bei EU-Prüfungen Unregelmäßigkeiten entdeckt werden, die den Jahresabschluss betreffen, die sich daraus ergebende Korrektur durch eine entsprechende Kürzung der für das OP bereitgestellten Finanzmittel vorgenommen wird. Dies würde die Herausnahme und den Austausch von Ausgaben auf das laufende Haushaltsjahr beschränken.</p>	<p>Der Vorschlag der Kommission für den verordnungsrechtlichen Rahmen für die Jahre 2014-2020 sieht für das System jährlicher Abschlüsse vor: „Werden Unregelmäßigkeiten, die den der Kommission übermittelten Jahresabschluss betreffen, von der Kommission oder dem Europäischen Rechnungshof entdeckt, wird die sich daraus ergebende Finanzkorrektur durch eine entsprechende Kürzung der Unterstützung aus den Mitteln für das operationelle Programm vorgenommen“. Der Vorschlag grenzt damit die Möglichkeiten der Herausnahme/Ersetzung ein.</p>
2009 und 2008	<p>Kohäsion</p> <p>Die Kommission sollte durch die Wahrnehmung ihrer Aufsichtsfunktion sicherstellen, dass die nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme wirksam funktionieren.</p> <p>(Ziffer 4.37 Buchstabe c des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2009 und Ziffer 6.37 Buchstaben a und c des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2008)</p>	<p>Die Kommission nimmt zu Beginn des Programmplanungszeitraums Konformitätsbewertungen der nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme vor und führt während des gesamten Programmplanungszeitraums Prüfungen durch. Zusätzlich stützt sich die Kommission für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 zunehmend auf die nationalen Prüfbehörden, um Sicherheit für das wirksame Funktionieren der Systeme zu erlangen. Im Jahr 2011 hat die Kommission ihre Prüfungen der Arbeit der Prüfbehörden für die OP des Zeitraums 2007-2013 fortgesetzt und in diesem Zusammenhang u. a. eingehende Untersuchungen bei Prüfbehörden durchgeführt (siehe Ziffern 5.35-5.37 und 5.44.-5.51). Insgesamt sind die Verwaltungs- und Kontrollsysteme im Hinblick auf die Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge bedingt wirksam: Die Zahlungen zulasten des EFRE, des KF und des ESF sind weiterhin in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet.</p>	<p>Die Kommission hat seit der Annahme des Aktionsplans 2008 ihre Aufsichtsfunktion gestärkt und wendet weiterhin eine strenge Politik der Aussetzung und Unterbrechung von Zahlungen an, die greift, sobald Mängel festgestellt werden. Dank dieser konsequenten Maßnahmen sind die Verwaltungs- und Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten in ihrer Funktionsweise wirkungsvoller geworden. Bestätigt wird diese positive Entwicklung auch durch die niedrigeren Fehlerquoten, die der Hof für die Zuverlässigkeitserklärung 2011 meldet.</p> <p>Wie in der Antwort zu Ziffer 5.44 erläutert wurde, stützt sich die Kommission erst dann auf die Urteile der Prüfbehörden, wenn sie diese umfassend geprüft hat. Die Kommission begrüßt die Bewertung des Hofes, dass die Mitgliedstaaten in all den Fällen, in denen besondere Schwachstellen festgestellt wurden, von den durchzuführenden Korrekturmaßnahmen in Kenntnis gesetzt wurden (siehe Ziffer 5.47). Auf der Grundlage dieser Prüfarbeit stützt sich die Kommission ab Juli 2012 offiziell auf die Arbeit von 13 Prüfbehörden für den EFRE/KF und von 9 für den ESF.</p>

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof	Antwort der Kommission
2009 und 2008	<p>Kohäsion</p> <p>Die Kommission sollte die nationalen Behörden zu einer strikten Anwendung der Korrekturverfahren auffordern, ehe sie der Kommission die Ausgaben bescheinigen.</p> <p>(Ziffer 4.37 Buchstabe a des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2009 und Ziffer 6.37 Buchstaben b und d des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2008)</p>	<p>Die Kommission setzte ihre Politik der Unterbrechung oder Aussetzung der Zahlungen im Falle gravierender Unregelmäßigkeiten oder Systemmängel fort. Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission jedes Jahr bis zum 31. März Informationen über Finanzkorrekturen übermitteln. Für den Fall, dass ein Mitgliedstaat es versäumt, angemessene Korrekturmaßnahmen zu treffen, kann die Kommission Finanzkorrekturen gegen ihn verhängen. Im Jahr 2011 beschloss die Kommission für Programme des Zeitraums 2007-2013 Finanzkorrekturen in Höhe von 217,6 Millionen Euro für den ESF und 2,7 Millionen Euro für den EFRE. Die von den Mitgliedstaaten an die Kommission übermittelten bescheinigten Ausgabenerklärungen sind jedoch weiterhin in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet.</p>	<p>Zu Beginn des Jahres 2011 wurde eine Prüfung der Systeme der Mitgliedstaaten in die Wege geleitet. Sie dient der Verbesserung der Meldung auf nationaler Ebene durchgeführter Finanzkorrekturen an die Kommission und der Sicherstellung der Vollständigkeit, Richtigkeit und Pünktlichkeit der Meldungen. Die Ergebnisse der Prüfung zeigen, dass bei den Systemen der MS zur Vornahme von Finanzkorrekturen und deren Meldung Verbesserungen erzielt wurden. Da der Ausgaben- und Kontrollzyklus auf mehrere Jahre angelegt ist, sind Finanzkorrekturen in verschiedenen Stadien der Durchführung möglich, u. a. auch beim Rechnungsabschluss, wenn die Ausgaben abschließend auf Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit geprüft werden.</p>

KAPITEL 7

Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	7.1-7.14
Besondere Merkmale des Themenkreises	7.2-7.6
Risikomerkmale	7.7-7.11
Budgethilfe	7.9-7.10
Förderfähigkeit kofinanzierter Maßnahmen	7.11
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	7.12-7.14
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	7.15-7.20
Wirksamkeit der Systeme	7.21-7.25
Generaldirektion Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (GD ECHO)	7.22
Dienst für außenpolitische Instrumente (FPI)	7.23-7.24
Managementerkklärungen der Kommission	7.25
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	7.26-7.28
Schlussfolgerungen	7.26-7.27
Empfehlungen	7.28

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

7.1. Dieses Kapitel enthält die spezifische Beurteilung des Hofes zum Themenkreis Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung, der folgende Politikbereiche umfasst: 19 — Außenbeziehungen, 21 — Entwicklung und Beziehungen zu den Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP-Staaten) ⁽¹⁾, 22 — Erweiterung, und 23 — Humanitäre Hilfe. Wichtige Informationen zu den abgedeckten Tätigkeiten und den Ausgaben im Haushaltsjahr 2011 sind **Tabelle 7.1** zu entnehmen.

Tabelle 7.1 — Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung — wichtige Informationen 2011

(Millionen Euro)

Haushaltstitel	Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen	Art der Mittelverwaltung
19	Außenbeziehungen	Verwaltungsausgaben	157	zentral direkt
		Zusammenarbeit mit Drittländern in den Bereichen Migration und Asylpolitik	39	zentral direkt
		Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)	308	zentral indirekt/gemeinsam
		Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR)	123	zentral direkt
		Beziehungen zu und Zusammenarbeit mit industrialisierten Drittländern	20	zentral direkt
		Krisenreaktion und globale Sicherheitsbedrohungen	238	zentral direkt/gemeinsam
		Europäische Nachbarschaftspolitik und Beziehungen zu Russland	1 448	zentral direkt/dezentral
		Beziehungen zu Lateinamerika	282	zentral direkt/dezentral
		Beziehungen zu Asien, Zentralasien und den Ländern des Nahen und Mittleren Ostens	670	zentral direkt/dezentral/gemeinsam
		Allgemeine operative Unterstützung und Koordinierung des Politikbereichs	28	zentral direkt
		3 313		
21	Entwicklung und Beziehungen zu den AKP-Staaten	Verwaltungsausgaben	338	zentral direkt
		Ernährungssicherheit	320	zentral direkt
		Nichtstaatliche Akteure in der Entwicklungszusammenarbeit	202	zentral direkt
		Umwelt und nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen, einschließlich Energie	136	zentral direkt
		Menschliche und soziale Entwicklung	172	zentral direkt/gemeinsam
		Geografische Zusammenarbeit mit den Ländern in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP-Staaten)	300	zentral direkt/dezentral/gemeinsam
		Entwicklungszusammenarbeit und Ad-hoc-Programme	30	zentral direkt
		Allgemeine operative Unterstützung und Koordinierung des Politikbereichs	15	zentral direkt
		1 513		

⁽¹⁾ Die im Rahmen der Europäischen Entwicklungsfonds gewährten Hilfen werden in einem gesonderten Bericht behandelt, da sie getrennt vom Gesamthaushaltsplan finanziert werden.

(Millionen Euro)

Haushaltstitel	Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen	Art der Mittelverwaltung
22	Erweiterung	Verwaltungsausgaben	93	zentral direkt
		Erweiterungsprozess und -strategie	835	zentral direkt/indirekt/dezentral
			928	
23	Humanitäre Hilfe	Verwaltungsausgaben	33	zentral direkt
		Humanitäre Hilfe	1 008	zentral direkt/gemeinsam
		Finanzinstrument für den Katastrophenschutz	27	zentral direkt
			1 068	
Verwaltungsausgaben insgesamt ⁽¹⁾			621	
Operative Ausgaben insgesamt			6 201	
davon: — Vorschüsse			4 080	
— Zwischen-/Abschlusszahlungen			2 121	
Zahlungen des Jahres insgesamt			6 822	
Mittelbindungen des Jahres insgesamt			8 285	

⁽¹⁾ Über die Prüfung der Verwaltungsausgaben wird in Kapitel 9 berichtet.

Quelle: Jahresrechnung 2011 der Europäischen Union.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Besondere Merkmale des Themenkreises

7.2. Die Haushaltsmittel in den Bereichen Außenbeziehungen und Entwicklung wurden im Jahr 2011 von der Generaldirektion Entwicklung und Zusammenarbeit — EuropeAid sowie vom Dienst für außenpolitische Instrumente (FPI) ausgeführt.

7.3. Die von EuropeAid ausgeführten Ausgaben (rund 3 840 Millionen Euro ⁽²⁾) umfassen Folgendes:

- a) Entwicklungshilfe für Länder in Asien und Lateinamerika sowie Länder in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP-Staaten) sowie wirtschaftliche Zusammenarbeit mit diesen Ländern,
- b) Europäische Nachbarschaftspolitik einschließlich der strategischen Partnerschaft mit Russland,
- c) thematische Programme einschließlich Ernährungssicherheit, nichtstaatliche Akteure und lokale Behörden, Umwelt, Gesundheit und Bildung, Demokratie und Menschenrechte.

7.4. Die Entwicklungsprojekte sind auf über 150 Länder weltweit verteilt, und die Durchführungseinrichtungen weisen im Hinblick auf ihre Größe und ihre Erfahrung erhebliche Unterschiede auf. Die Förderung der Projekte aus EU-Mitteln ist an die Einhaltung komplexer Bedingungen, auch bezüglich der Ausschreibungs- und Auftragsvergebenvorschriften, geknüpft.

⁽²⁾ Im Rahmen von Haushaltstitel 19 und 21, wie aus **Tabelle 7.1** hervorgeht.

BEMERKUNGEN DES HOFES

7.5. Der Dienst für außenpolitische Instrumente (FPI) ist eine am 1. Januar 2011 geschaffene, der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik direkt unterstellte Abteilung der Kommission. Die vom FPI verwalteten Ausgaben (rund 490 Millionen Euro ⁽³⁾) betreffen in erster Linie Maßnahmen in folgenden Bereichen:

- a) Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) (zentrale indirekte Mittelverwaltung), deren Ziel es ist, die Aufrechterhaltung der Stabilität in problematischen Ländern und die Nichtverbreitung von Waffen und Massenvernichtungsmitteln zu fördern,
- b) Instrument für Stabilität (IfS) (zentrale direkte/gemeinsame Mittelverwaltung) zur Prävention, Handhabung und Lösung von Konflikten sowie zur Durchführung friedensschaffender Maßnahmen,
- c) Wahlbeobachtungsmissionen (zentrale direkte Mittelverwaltung), deren Ziel es ist, den Prozess der Demokratisierung, die gute Regierungsführung und die Konfliktprävention zu fördern,
- d) Instrument für die Zusammenarbeit mit Industrieländern (ICI) (zentrale direkte Mittelverwaltung), das wichtigste Instrument für die Förderung der Zusammenarbeit mit den Industrieländern.

7.6. Die für die Erweiterung verfügbaren Mittel ⁽⁴⁾ (835 Millionen Euro ⁽⁵⁾) wurden von der Generaldirektion Erweiterung (GD ELARG) ausgeführt und die für die humanitäre Hilfe verfügbaren Mittel ⁽⁶⁾ von der Generaldirektion Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz — ECHO (1 008 Millionen Euro ⁽⁷⁾). Die GD ECHO ist auch für den Europäischen Katastrophenschutz ⁽⁸⁾ zuständig (27 Millionen Euro ⁽⁹⁾).

⁽³⁾ Im Rahmen von Haushaltstitel 19.

⁽⁴⁾ Hauptsächlich im Rahmen des Instruments für Heranführungshilfe, des Phare-Programms einschließlich der Hilfe nach dem Beitritt, des CARDS-Programms und der Heranführungshilfe für die Türkei.

⁽⁵⁾ Im Rahmen von Haushaltstitel 22.

⁽⁶⁾ Rund die Hälfte der betreffenden Mittel wird in Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen (NRO), die andere Hälfte über die Vereinten Nationen oder andere internationale Organisationen abgewickelt. Finanzierungsvereinbarungen werden nur mit Nichtregierungsorganisationen geschlossen, welche die Partnerschaftsrahmenvereinbarungen (FPA) unterzeichnet haben, sowie mit Organisationen der Vereinten Nationen, die das Rahmenabkommen über die Zusammenarbeit im Finanz- und Verwaltungsbereich (FAFA) unterzeichnet haben.

⁽⁷⁾ Im Rahmen von Haushaltstitel 23.

⁽⁸⁾ Ziel des Europäischen Katastrophenschutzes ist es, die Anstrengungen der Mitgliedstaaten, der EFTA-Staaten, der Bewerberländer und von Drittstaaten im Bereich der Reaktions- und Vorsorgemaßnahmen im Falle von Naturkatastrophen und von Menschen verursachten Katastrophen, terroristischen Handlungen und technologischen, radiologischen oder ökologischen Unfällen zu unterstützen.

⁽⁹⁾ Im Rahmen von Haushaltstitel 23.

Risikomerkmale

7.7. Die meisten der von den Generaldirektionen/vom Dienst für außenpolitische Instrumente verwalteten Haushaltsmittel werden auf der Grundlage von Vorschüssen ausgeführt, die nur an eine begrenzte Anzahl von Bedingungen geknüpft sind. Dagegen werden die Zwischen- und Abschlusszahlungen erst nach Vorlage und Feststellung aller für das Projekt tatsächlich getätigten Ausgaben vorgenommen, weshalb sie im Allgemeinen mit einem höheren Fehlerrisiko bezüglich der Recht- und Ordnungsmäßigkeit verbunden sind als die Vorschüsse.

7.8. Einige Instrumente und Zahlungsmodalitäten dieses Themenkreises sind so geartet, dass sie der Kommission ein beachtliches Maß an Flexibilität bei Entscheidungen über die Förderfähigkeit von Ausgaben erlauben. Aus diesem Grund sind diese Vorgänge weniger anfällig für Recht- und Ordnungsmäßigkeitsfehler.

Budgethilfe

7.9. Gemäß den für die Zusammenarbeit mit den Partnerländern maßgeblichen EU-Verordnungen⁽¹⁰⁾ werden direkte Budgethilfen⁽¹¹⁾ zur Unterstützung gesamtwirtschaftlicher oder sektorbezogener Reformen gewährt, sofern die Verwaltung der öffentlichen Finanzen in den Empfängerländern hinreichend transparent, verantwortungsvoll und effizient ist.

7.10. Dieser rechtliche Rahmen bietet große Möglichkeiten für Interpretationen⁽¹²⁾ und bei der Einschätzung dessen, was in Bezug auf Transparenz, Rechenschaftspflicht und Effizienz der Verwaltung der öffentlichen Finanzen „hinreichend“ ist, kann es — je nach spezifischer Situation des jeweiligen Landes, aber auch je nach von der jeweiligen Regierung eingeschlagener Richtung — sehr große Unterschiede geben. Hier ist an Folgendes zu erinnern:

⁽¹⁰⁾ Artikel 25 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1905/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit (ABl. L 378 vom 27.12.2006, S. 41), Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1085/2006 des Rates vom 17. Juli 2006 zur Schaffung eines Instruments für Heranführungshilfe (IPA) (ABl. L 210 vom 31.7.2006, S. 82), Artikel 15 Absatz 2 Buchstabe e der Verordnung (EG) Nr. 1638/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments (ABl. L 310 vom 9.11.2006, S. 1) und Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1717/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. November 2006 zur Schaffung eines Instruments für Stabilität (ABl. L 327 vom 24.11.2006, S. 1).

⁽¹¹⁾ Die im Jahr 2011 aus dem Gesamthaushaltsplan getätigten Budgethilfeszahlungen beliefen sich auf 1 Milliarde Euro.

⁽¹²⁾ Siehe Ziffer 46 des Jahresberichts des Hofes zu den Tätigkeiten im Rahmen des sechsten, siebten, achten und neunten Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) für das Haushaltsjahr 2003 (ABl. C 293 vom 30.11.2004, S. 315).

7.8. Die Kommission arbeitet im Rahmen der vom Europäischen Parlament und vom Rat angenommenen Rechtsvorschriften.

7.9-7.10. Die Kommission teilt die Auffassung des Rechnungshofs im Hinblick auf die Durchführung von Budgethilfe nicht voll- kommen.

Budgethilfe kommt in einem Entwicklungsbereich zum Einsatz, in dem zentrale staatliche Systeme wie die Verwaltung der öffentlichen Finanzen bedeutende Schwächen aufweisen können. Die Zuwendungsvoraussetzungen sind jedoch sehr streng. Ein Partnerland kommt für Budgethilfe nur in Frage, wenn die Regierung eine relevante und glaubwürdigen Strategie zur Beseitigung dieser Schwachstellen vorweisen kann. Die Kommission kann zudem spezifische kurzfristige Maßnahmen zur Risikoverringering einfordern. Die neuen Leitlinien für die Budgethilfe⁽¹⁾, die im Jahr 2012 nach den Vorschlägen der Kommission⁽²⁾ und den Schlussfolgerungen des Rates vom 14. Mai 2012 für einen neuen Ansatz in der Budgethilfe geändert wurden, enthalten nun auch eine Reihe neuer Bestimmungen zur weiteren Klärung der Vorschriften. Hierzu gehören neue Förderfähigkeitsregeln in Bezug auf Transparenz und Kontrolle, ein formelles Risikobewertungsverfahren und ein Verwaltungsrahmen für Führungskräfte.

⁽¹⁾ Siehe http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/documents/guidelines_budget_support_en.pdf

⁽²⁾ Siehe hierzu die Mitteilung der Kommission über den künftigen Ansatz für die EU-Budgethilfe an Drittstaaten (KOM(2011) 638 endg.)

BEMERKUNGEN DES HOFES

- a) Budgethilfe wird häufig Ländern mit unzulänglichen Systemen für die Verwaltung der öffentlichen Finanzen gewährt. Eines der Hauptrisiken besteht deshalb darin, dass der Haushalt des Empfängerlands durch Betrug und Korruption beeinträchtigt wird. Da die im Rahmen von Budgethilfemaßnahmen bereitgestellten Mittel mit anderen Haushaltsmitteln des Empfängerlands verschmelzen (was auch als „Substituierbarkeit“ der Mittel bezeichnet wird), wirken sich Schwachstellen bei der Verwaltung der öffentlichen Finanzen auch auf diese Mittel aus.
- b) Da die Budgethilfemaßnahmen den im Bereich der Verwaltung der öffentlichen Finanzen maßgeblichen Systemen, Verfahren und Institutionen des Partnerlands unterliegen, kann sich die Recht- und Ordnungsmäßigkeitsprüfung des Hofes nur bis zu dem Punkt erstrecken, an dem diese Mittel in die Haushalte der Partnerländer fließen.
- c) Die Kommission verfügt bei der Entscheidung darüber, ob ein Partnerland für Budgethilfe infrage kommt oder nicht, über ein hohes Maß an Flexibilität. Dieser große Interpretationsspielraum hat zur Folge, dass bei den von der Kommission durchgeführten Budgethilfemaßnahmen die Wahrscheinlichkeit von Recht- und Ordnungsmäßigkeitsfehlern geringer ist.

Förderfähigkeit kofinanzierter Maßnahmen

7.11. Die Kommission stellt einen Teil ihrer Hilfe im Rahmen von Maßnahmen zur Verfügung, die von mehreren Geldgebern finanziert und von internationalen Organisationen sowie UN-Organisationen durchgeführt werden⁽¹³⁾. Die geleisteten Beiträge der einzelnen Geber sind von ihrem Wesen her austauschbar. In einigen Fällen handelt die Kommission aber nicht wie ein Geber dieser allgemeinen Unterstützung, sondern versucht, ihre Beiträge zu begrenzen, indem sie die betreffenden Ausgaben an bestimmte Kriterien knüpft. Falls ein anderer Geber denselben Ansatz verfolgt und für seinen Beitrag dieselben Förderkriterien anwendet, besteht die Gefahr, dass die Ausgaben als Ganzes weder den Fördervoraussetzungen der Kommission noch denen des (der) anderen Geber(s) entsprechen.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Zweckungebundene Budgethilfe ist eher auf die Erreichung von Ergebnissen als auf die Finanzierung von Aktivitäten ausgerichtet. Es ist somit klar, dass die Prüfung nicht über die Phase hinausgehen kann, in der die Mittel aufgrund der Erreichung der vereinbarten Bedingungen überwiesen werden. Die Prüfung der Tätigkeiten, die durch Budgethilfefzahlungen finanziert werden können, liegt jedoch im Zuständigkeitsbereich der nationalen Prüfbehörden, denen begleitende Programme konkrete Unterstützung bieten.

Dieses Instrument der Entwicklungshilfe ist eine Antwort der Kommission auf Forderungen der internationalen Entwicklungsgemeinschaft und EU-Interessengruppen nach wirksameren Interventionen, die sich an Ergebnissen und Eigenverantwortung orientieren und verwaltungstechnisch weniger komplex sind, womit die Transaktionskosten für die Partnerländer verringert werden.

7.11. *Die Kommission hat keine Kenntnis von etwaigen spezifischen Problemen mit dem „konzeptionellen“ Ansatz (der in den letzten Jahren entwickelt wurde, um der Kommission die Teilnahme an Maßnahmen mit mehreren Gebern, einschließlich Treuhandfonds, zu ermöglichen). Dieser Ansatz stellt sicher, dass die rechtlichen Anforderungen für finanzielle Beteiligungen der EU an außenpolitischen Maßnahmen erfüllt sind (indem gewährleistet wird, dass die Höhe des Beitrags anderer Geber für alle Aktivitäten, die nach den Verfahrensregeln der EU nicht gefördert werden können, ausreichend ist), während EU-Mittel (durch Geberkoordinierung) im Einklang mit dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung so wirksam wie möglich eingesetzt werden.*

Die Kommission beschränkt dieses Risiko durch die Bewertung der Verfahren für die Rechnungsführung, Rechnungsprüfung, interne Kontrolle und Auftragsvergabe der internationalen Partnerorganisationen vor jedem gemeinsamen Einsatz sowie durch die Präsenz ihrer Mitarbeiter vor Ort (und deren Teilnahme an den Lenkungsgruppen) und die strengen Auflagen in Bezug auf die Rechnungslegung, die von der jeweiligen internationalen Organisation zu erfüllen sind. Darüber hinaus werden bei der Umsetzung von Außenmaßnahmen die Systeme regelmäßig durch externe Prüfer mittels Kontrollbesuchen überprüft.

Die Prüfer von EuropeAid und ECHO haben bis dato über keine Feststellungen oder „spezifische Risiken“ dieser Art berichtet, und die Kommission hat keine Kenntnis von anderen Gebern „mit denselben Förderkriterien“.

⁽¹³⁾ Der mit diesen Verträgen verbundene Wert wird auf 1,5 Milliarden Euro geschätzt.

Die Kommission ist der Auffassung, dass diese internen Kontrollmaßnahmen, die von ihr zusammen mit den jeweiligen internationalen Organisation eingerichtet wurden, das theoretische Risiko auf ein Niveau beschränken, das in der Tat unerheblich ist.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

7.12. Der übergreifende Prüfungsansatz des Hofes sowie seine Prüfungsmethodik sind in **Teil 2** von **Anhang 1.1** (Kapitel 1) beschrieben. Für die Prüfung des Themenkreises Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung ist auf die folgenden besonderen Sachverhalte hinzuweisen:

- a) Es wurde eine Stichprobe von 150 Zahlungen untersucht, darunter 30 Vorschüsse sowie 120 Zwischen- und Abschlusszahlungen. Die geprüften Vorschüsse betrafen 18 Länder. Die von den zentralen Kommissionsdienststellen oder den EU-Delegationen genehmigten Zwischen- und Abschlusszahlungen betrafen 11 Länder ⁽¹⁴⁾. Im Falle der GD ECHO wurden die geprüften Zwischen- und Abschlusszahlungen im Rahmen von Projekten geleistet, die von vier Partnern der GD ECHO durchgeführt wurden ⁽¹⁵⁾.
- b) Es fand eine Bewertung der Überwachungs- und Kontrollsysteme von EuropeAid, der GD ECHO und des FPI sowohl auf der Ebene der zentralen Dienststellen als auch auf der Ebene der EU-Delegationen statt, die Folgendes umfasste:
 - i) Ex-ante-Kontrollen,
 - ii) Überwachung und Kontrolle,
 - iii) Ex-post-Kontrollen/externe Prüfungen,
 - iv) interne Revision.

7.13. Der Hof hat diese vier Ebenen der internen Kontrolle ausgewählt, um das Spektrum der Kontrollen zu bewerten, die den im Bereich Außenhilfe tätigen Generaldirektionen zur Verfügung stehen, um die Ausgaben betreffenden Recht- und Ordnungsmäßigkeitsfehler zu verhindern, aufzudecken und zu berichtigen.

7.14. Der Hof bewertet die Überwachungs- und Kontrollsysteme auf der Grundlage eines Rotationsverfahrens. Die GD ELARG wurde im Jahr 2011 nicht bewertet, allerdings fand eine Weiterverfolgung der Empfehlungen aus früheren Jahren statt (siehe **Anhang 7.3**).

⁽¹⁴⁾ Kamerun, Georgien, Malawi, Palästina, Philippinen, Russland, Tunesien und Vietnam (EuropeAid) sowie Albanien, Montenegro und Serbien (GD ELARG).

⁽¹⁵⁾ Zwei mit Sitz in der Schweiz, jeweils einer mit Sitz in Frankreich bzw. mit Sitz in Irland (die geprüften Zahlungen betrafen 16 Projekte der humanitären Hilfe, die in 11 Ländern durchgeführt wurden).

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

7.15. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 7.1** zusammengefasst. Bei der Prüfung seiner Stichprobe von Vorgängen stellte der Hof fest, dass 33 % der Vorgänge fehlerbehaftet waren. Die wahrscheinlichste Fehlerquote liegt nach Schätzung des Hofes bei 1,1 % ⁽¹⁶⁾. Die aufgedeckten Fehler traten ausnahmslos auf der Ebene der Zwischen- und Abschlusszahlungen auf. Der Hof stellte außerdem eine große Häufigkeit nicht quantifizierbarer Fehler fest.

7.16. Bei 22 von 150 Zahlungen waren quantifizierbare Fehler zu verzeichnen. Die meisten dieser Fehler, nämlich 16, wurden bei den Abschlusszahlungen festgestellt. Diese Fehler waren mit den Kommissionskontrollen nicht aufgedeckt worden. Sie betrafen auf der Ebene der Endbegünstigten getätigte nicht förderfähige Ausgaben wie außerhalb des Förderzeitraums getätigte Ausgaben, Einbeziehung nicht förderfähiger Ausgaben in die Projektkostenaufstellungen (z. B. MwSt., nicht gerechtfertigte Personalkosten bzw. Gemeinkosten). Nachstehend werden Beispiele für diese Fehler angeführt (siehe Beispiel 7.1).

7.17. Die Tatsache, dass die Kommission von den Endbegünstigten der Finanzhilfen oder von Dienstleistern geltend gemachte nicht förderfähige Ausgaben erstattet hat, zeigt, dass die von der Kommission zur Vermeidung und Aufdeckung von Fehlern eingerichteten Kontrollen nicht in vollem Umfang wirksam sind (z. B. unzureichende Anzahl und begrenzte Tragweite der Vor-Ort-Kontrollen sowie der bei den geltend gemachten Ausgaben durchgeführten direkten Prüfungen, unzulängliche Qualität der von den Begünstigten in Auftrag gegebenen Ausgabenkontrollen).

7.16. Die von der Kommission durchgeführten Kontrollen sind so ausgelegt, dass die Aufdeckung und Berichtigung von Fehlern durch Ex-post-Prüfungen — nach den Abschlusszahlungen — immer noch möglich ist. Ein umfangreiches Programm von Ex-post-Prüfungen wird von den für die Außenhilfe zuständigen Generaldirektionen jährlich auf der Grundlage eines formellen Risikobewertungsverfahrens verwaltet.

Die Kommission ist der Ansicht, dass sie in Ländern arbeitet, in denen es oft schwierig, wenn nicht unmöglich ist, eine Reihe der vom Hof angeführten Fehler zu verhindern oder zu berichtigen. Dies ist beispielsweise bei Vertragspartnern (häufig NRO) der Fall, die Schwierigkeiten haben, obligatorische MwSt.-Zahlungen vom Staat erstattet zu bekommen.

7.17. Die Kommission ist der Ansicht, dass die vor den Abschlusszahlungen durchgeführten Aufdeckungs- und Berichtigungsmaßnahmen (z. B. Zulassung von Empfängern, Einreichung von Berichten, Außenprüfungen, Ausgabenüberprüfungen und Vorgangskontrollen durch Kommissionsbedienstete) ⁽³⁾ wirksam sind. Darüber hinaus lassen sich mögliche Unregelmäßigkeiten immer noch nachträglich durch die Einleitung von Ex-post-Prüfungen sowie angemessene Einziehungen berichtigen. Das Risiko von finanziellen Fehlern kann jedoch realistischerweise nicht auf Null reduziert werden.

⁽¹⁶⁾ Der Hof berechnet die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen statistischen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung (der sogenannten wahrscheinlichsten Fehlerquote). Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 0 % (untere Fehlergrenze) und 2,4 % (obere Fehlergrenze) liegt.

⁽³⁾ Auf der Grundlage der Schlussfolgerungen der Jährlichen Tätigkeitsberichte.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Beispiel 7.1 — Nicht förderfähige Ausgaben in der Abschlusszahlung

EuropeAid — Kamerun

Eine Abschlusszahlung für ein Projekt zur Unterstützung von Bananenlieferanten in Kamerun war mit schwerwiegenden Fehlern in Bezug auf die Förderfähigkeit behaftet⁽¹⁷⁾. Das vom Begünstigten durchgeführte Ausschreibungsverfahren war durch Unregelmäßigkeiten gekennzeichnet. Überdies beachtete der Begünstigte beim Erwerb von Ausrüstung nicht die Ursprungsregel⁽¹⁸⁾.

Ein Partner der GD ECHO

Eine Abschlusszahlung im Zusammenhang mit einer Finanzhilfvereinbarung zur Förderung und Unterstützung von Vertriebenen in Darfur war mit mehreren Unregelmäßigkeiten behaftet (z. B. außerhalb des Förderzeitraums angefallene Kosten, falsche Zuweisung geteilter Kosten und nicht durch Belege untermauerte Ausgaben)⁽¹⁹⁾.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Beispiel 7.1 — Nicht förderfähige Ausgaben in der Abschlusszahlung

EuropeAid — Kamerun

Die geltenden Rechtsvorschriften gestatten die förmliche Abweichung von den Regeln zum beschränkten Warenursprung in bestimmten, ordnungsgemäß begründeten Fällen. Derzeit ist es bei der Durchführung dieser Art von Projekten in Afrika nahezu unmöglich, zu vermeiden, dass die Waren aus „nicht förderfähigen Ländern“ stammen. Der Beihilfempfänger hätte eine Ausnahmeregelung bei der Kommission beantragen sollen, die bei ordnungsgemäßer Begründung auch gewährt worden wäre, wie in diesem Fall, da (aufgrund der besonderen Art der Ausschreibung) das (kolumbianische) Angebot das einzige war.

Ein Partner der GD ECHO

In dem angeführten Beispiel besteht ECHO darauf, dass diese humanitäre Maßnahme in Darfur geleistet wurde, das zu einem der schwierigsten Projektstandorte der Welt zählt und durch Unberechenbarkeit, rasche Veränderungen, Unsicherheit und einen schwierigen Zugang zur notleidenden Bevölkerung gekennzeichnet ist, was eine große Managementherausforderung darstellt. Obwohl einige vertragliche Anforderungen in diesem Fall nicht vollständig erfüllt wurden, hat der Partner sichergestellt, dass die Ergebnisse erreicht wurden. Es ist ferner erwähnenswert, dass die beiden anderen vom Hof geprüften Vorgänge mit demselben Partner in anderen Ländern mit keinerlei Fehlern behaftet waren. Dennoch hat ECHO den Partner an seine vertraglichen Pflichten und die Notwendigkeit der weiteren Verbesserung seiner internen Kontrollsysteme erinnert.

7.18. Bei 27 von 150 Vorgängen wurden 51 nicht quantifizierbare Fehler festgestellt, darunter 31 Fehler im Zusammenhang mit von der Kommission durchgeführten oder genehmigten Vergabeverfahren, 8 im Zusammenhang mit Budgethilfeszahlungen und 11 im Zusammenhang mit der Nichtbeachtung rechtlicher oder vertraglicher Verpflichtungen.

7.19. Die 31 Fehler im Zusammenhang mit Vergabeverfahren wurden in 22 der 85 in Verbindung mit einem Wettbewerbsverfahren getätigten Zahlungen aufgedeckt. Diese Fehler bei den Vergabeverfahren umfassten Folgendes:

- a) unklare Auswahlkriterien oder Anwendung eines falschen Vergabeverfahrens: 16,

7.19.

⁽¹⁷⁾ Der geprüfte Projektbetrag beläuft sich auf 1,6 Millionen Euro, die Fehlerquote beträgt 81,7 %.

⁽¹⁸⁾ Der Lieferant und die Waren müssen aus einem AKP-Staat oder einem Mitgliedstaat stammen.

⁽¹⁹⁾ Der geprüfte Betrag der Finanzhilfvereinbarung beläuft sich auf 0,42 Millionen Euro, die Fehlerquote beträgt 13,2 %.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

b) unzureichende Dokumentation der Bewertungsverfahren und Ungleichbehandlung der Bewerber: 9,

c) nach der Durchführungsfrist geänderte Aufträge: 3.

Im Folgenden wird ein Beispiel dafür angeführt (siehe Beispiel 7.2).

Beispiel 7.2 — Unregelmäßigkeit im Zusammenhang mit einem Ausschreibungsverfahren

GD ELARG HQ

Der Hof stellte fest, dass ein Vergabeverfahren im Bereich des TAIEX ⁽²⁰⁾, für das drei Zwischenzahlungen getätigt wurden, vorschriftswidrig war. Die Kommission vergab den Auftrag an ein Unternehmen, das die Bedingung, wonach Expertenwissen ausschließlich für das Projekt bereitgestellt werden musste, nicht erfüllte, während dies bei anderen Unternehmen der Fall war. Gemäß der den Bietern bereitgestellten Auftragsbeschreibung sollten die Experten ab dem 1. April 2008 zur Verfügung stehen. Im Falle des erfolgreichen Bieters standen die Experten erst ab dem 21. Mai 2008 zur Verfügung. Dennoch erhielt das betreffende Unternehmen den Zuschlag.

Beispiel 7.2 — Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit einem Ausschreibungsverfahren

DG ELARG HQ

Die von der Kommission vertretene Auslegung der Klausel über die Verfügbarkeit von Sachverständigen ergab keine Wettbewerbsvorteile für den erfolgreichen Bieter. Es war offensichtlich, dass die vom Bieter vorgeschlagenen Sachverständigen nicht dazu aufgefordert würden, im Rahmen zweier unterschiedlicher Verträge mit der Kommission zu arbeiten.

7.20. Der Hof stellte bei 4 von 8 geprüften Budgethilfemaßnahmen nicht quantifizierbare Fehler fest. Diese betrafen die Tatsache, dass die Kommission die in den Empfängerländern im Bereich der Verwaltung der öffentlichen Finanzen erzielten Fortschritte nicht mit den für den geprüften Zeitraum aufgestellten Vorgaben verglich und nicht sicherstellte, dass die Empfängerländer den korrekten Wechselkurs anwendeten.

WIRKSAMKEIT DER SYSTEME

7.21. **Anhang 7.2** enthält eine Zusammenfassung der Ergebnisse der Überprüfung der Überwachungs- und Kontrollsysteme durch den Hof. Der Hof stellte fest, dass die Systeme von EuropeAid, der GD ECHO und des FPI bedingt wirksam sind. Die ausführlichen Ergebnisse der Bewertung der Systeme von EuropeAid sind im Jahresbericht des Rechnungshofs zum achten, neunten und zehnten Europäischen Entwicklungsfonds dargelegt.

7.21. In Bezug auf EuropeAid siehe die Antwort auf den Jahresbericht für den EEF 2011 Ziffer 56.

⁽²⁰⁾ TAIEX — Technical Assistance and Information Exchange Instrument (Instrument für technische Hilfe und Informationsaustausch).

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Generaldirektion Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz (GD ECHO)

7.22. Die GD ECHO hat in den letzten Jahren alle Bestandteile ihrer Überwachungs- und Kontrollsysteme weiter verbessert. Angesichts der Häufigkeit der in den Abschlusszahlungen aufgedeckten quantifizierbaren Fehler (10 von 16 geprüften Abschlusszahlungen) werden die Ex-ante-Kontrollen jedoch als bedingt wirksam eingestuft (siehe Ziffern 7.16-7.17).

Dienst für außenpolitische Instrumente (FPI)

7.23. Die wichtigsten vom FPI verwalteten Instrumente, auf die 87 % seiner operativen Mittel entfallen, sind das Instrument für Stabilität (IfS) und die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Da die Überwachungs- und Kontrollsysteme für diese beiden Instrumente sehr unterschiedlich sind, wurden sie vom Hof unabhängig voneinander bewertet. Der Hof stellte fest, dass sie insgesamt gesehen bedingt wirksam sind.

7.24. Die wichtigsten festgestellten Schwachstellen betreffen Folgendes:

a) das Fehlen einer wirksamen internen Auditstelle,

7.22. Die GD ECHO ist der Ansicht, dass sie die Kontrollsysteme tatsächlich verbessert hat, die ein zufriedenstellendes Niveau erreicht haben. Das endgültige Restrisiko ist begrenzt und belegbar, und jede weitere Entwicklung wäre nicht kosteneffizient.

Die GD ECHO ist der Ansicht, dass bestimmte vom Hof festgestellte Fehler sowohl in relativen als auch in absoluten Zahlen als sehr niedrig eingestuft werden können. Sie schätzt, dass ihre Restrisikorate im Jahr 2011 unter 1 % liegt.

Außerdem betont ECHO, dass die Ex-ante-Kontrollen im Zusammenhang mit dem gesamten Kontrollsystem gesehen werden müssen. Die bestehenden Überwachungs- und Kontrollsysteme hätten die Fehler noch durch die Durchführung von Ex-post-Kontrollen aufdecken können, da die vom Hof geprüften Maßnahmen nicht nach den letzten Stufen der ECHO-Kontrollkette geprüft wurden.

7.24.

a) Dies lag an Faktoren außerhalb des Einflussbereichs des FPI. Aus denselben Gründen war die interne Auditstelle von EuropeAid nicht in der Lage, Prüfungen zu den Tätigkeiten des FPI im Jahr 2011 durchzuführen.

Wenn es keine interne Auditstelle gibt, ist die Kommission der Auffassung, dass ein Dienst sich für seine Zuverlässigkeitserklärung auf die anderen Bausteine stützen kann, die in seinem jährlichen Tätigkeitsbericht angeführt sind, auch auf die Arbeit des internen Auditdienstes. Der interne Auditbedarf des FPI ist Bestandteil des Arbeitsplans 2012 der internen Auditstelle von EuropeAid (eine neue Prüfung und eine Nachfolgeprüfung der Tätigkeiten des FPI vereinbart).

BEMERKUNGEN DES HOFES

- b) die unzulängliche Risikobewertung bei der Auswahl der Aufträge, die einer Ex-post-Kontrolle unterzogen werden sollen (GASP), und nicht genau genug ausgearbeitete Kriterien für die risikobasierte Auswahl der Aufträge, die einer Prüfung unterzogen werden sollen (IfS),
- c) die Tatsache, dass einige Fehler durch die Ex-ante-Kontrollen nicht verhindert wurden (IfS),
- d) die Tatsache, dass die Vorbedingungen für die GASP-Missionen nicht erfüllt waren ⁽²¹⁾,
- e) den Rückstand bei den noch abzurechnenden Verträgen im Bereich der GASP.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- b) Die Auswahl der GASP- und IfS-Projekte für Ex-post-Kontrollen (EPK) und die Pläne für EPK der beiden zuständigen Referate stützte sich auf objektive Kriterien (wie den Wert der verwalteten Aufträge, das Datum der letzten Ex-post-Kontrolle und möglichen Betrug oder Betrugsverdacht). Die Kommission erkennt an, dass die Risikobewertung durch den FPI verbessert werden kann. 2012 gibt es Bemühungen zur Verbesserung der Methodik der Risikobewertung für alle vom FPI verwalteten Instrumente, einschließlich der GASP.
- c) Die Kommission räumt ein, dass gewisse Fehler aufgetreten sind und stellt gleichzeitig fest, dass die Ex-ante-Kontrollen diese in nahezu allen vom Hof identifizierten Fällen aufgedeckt haben und dass geeignete Folgemaßnahmen ergriffen wurden.
- d) Die Kommission weist darauf hin, dass gemäß dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung bei GASP-Einsätzen nachgewiesen werden muss, dass die EU-Mittel wirksam eingesetzt werden. Da GASP-Missionen jedes Mal neu entwickelt werden und auch voll einsatzfähig sein müssen, können sie die Bedingungen des Artikels 56 der HO nicht sofort erfüllen. Die Kommission ist jedoch verpflichtet zu gewährleisten, dass die von ihr finanzierten Einsätze gemäß dem oben angeführten Grundsatz wirksam sind. Die in den jährlichen Tätigkeitsberichten angeführten Kontrollmaßnahmen bieten eine angemessene Grundlage für die zu liefernde Zuverlässigkeitsgewähr, auch wenn formal die Bedingungen für die Einhaltung der Vorschriften nach Artikel 56 nicht erfüllt sind.
- Der FPI wird weiterhin zwei auf sechs Säulen beruhende Bewertungen pro Jahr durchführen, was bedeutet, dass die in finanzieller Hinsicht wichtigsten Missionen bis Ende 2013 bewertet werden sollten.
- e) Der FPI wird seine Anstrengungen fortsetzen, um alte GASP-Verträge abzuschließen und hat einen Aktionsplan für diesen Zweck erstellt. Er überprüft auch die Verfahren für einen künftigen strafferen Abschluss der GASP-Einsätze.

⁽²¹⁾ In Artikel 56 der Haushaltsordnung werden die Bedingungen genannt, die erfüllt sein müssen, bevor eine Einrichtung mit der Ausführung des EU-Haushaltsplans betraut wird. Diese Vorschriften lassen sich nicht auf die GASP-Missionen anwenden, da die Kommission vor Anlaufen der GASP-Missionen keine Nachweise dafür erlangen kann, dass die betreffenden Bedingungen erfüllt sind. Ziel des Dienstes für außenpolitische Instrumente ist es deshalb, die Missionen so rasch wie möglich nach ihrem Anlaufen zu akkreditieren. Um während dieser Übergangsphase die Risiken zu begrenzen, wurden entsprechende Kontrollen eingeführt. Bis Ende 2011 war aber nur eine (EULEX Kosovo) von neun laufenden GASP-Missionen akkreditiert.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Managementerkklärungen der Kommission

7.25. Die Generaldirektoren von EuropeAid und der GD ECHO sowie der Direktor des FPI erklärten, angemessene Sicherheit dafür erlangt zu haben, dass die eingerichteten Kontrollverfahren die erforderliche Gewähr für die Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge bieten ⁽²²⁾. Indessen ist Folgendes hervorzuheben:

- a) Der FPI legt in seinem Jährlichen Tätigkeitsbericht keine Restfehlerquote ⁽²³⁾ zur Untermauerung seiner Schlussfolgerung vor.
- b) Die GD ECHO wendet eine spezifische Methode zur Berechnung der Restfehlerquote an, die in ihrem Jährlichen Tätigkeitsbericht nicht ausreichend erläutert wird.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**Schlussfolgerungen**

7.26. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Zahlungen für das am 31. Dezember 2011 endende Haushaltsjahr im Themenkreis Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung nicht in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind. Allerdings waren die Zwischen- und Abschlusszahlungen (etwa ein Drittel des im Jahr 2011 ausgezahlten Betrags) in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet.

7.27. Auf der Grundlage seiner Prüfungen stellte der Hof fest, dass die geprüften Überwachungs- und Kontrollsysteme für den Themenkreis Außenbeziehungen, Außenhilfe und Erweiterung bedingt wirksam waren.

7.25.

- a) Wie in seinem Jährlichen Tätigkeitsbericht 2011 angeführt, zielt der FPI für den Jährlichen Tätigkeitsbericht 2012 auf eine Restfehlerquote ab, der ähnliche Methoden wie der von EuropeAid zugrunde liegen, die jedoch an das Kontrollumfeld des FPI angepasst ist.
- b) Die von der GD ECHO berechnete Restfehlerquote stützt sich auf die Umsetzung der Prüfstrategie der GD ECHO.

Die GD ECHO ist der Überzeugung, dass diese Methode das Risiko für ihre operativen Mittel adäquat wiedergibt:

- die geprüfte Stichprobe ist hoch repräsentativ,
- systembedingte Fehler werden identifiziert und die damit verbundenen Auswirkungen umfassend untersucht,
- die geprüften Mittel werden mit Hilfe der Einziehung der nicht zuschussfähigen Ausgaben „bereinigt“.

7.26. Die Kommission begrüßt die Schlussfolgerung des Hofes, dass die Vorgänge im Themenkreis „Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung“ 2011 frei von wesentlichen Fehlern waren.

7.27. Die Kommission hat ihre Kontrollen so konzipiert, dass sie den gesamten Lebenszyklus ihrer mehrjährigen Projekte umfassen. Sie ist der Auffassung, dass diese Überwachungs- und Kontrollsysteme wirksam sind und sich von Jahr zu Jahr erheblich verbessert haben. Es werden sowohl die Durchführung des EEF als auch die aus dem Haushalt der Europäischen Union finanzierten Tätigkeiten erfasst. Trotz der Herausforderungen eines sehr riskanten Umfeldes für die Außenhilfe lag die vom Hof geschätzte wahrscheinlichste jährliche Fehlerquote für die Außenhilfe aus dem EU-Haushalt für die Jahre 2010 und 2011 unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle und für die EEFs im Jahr 2009 unterhalb der Wesentlichkeitsschwelle.

⁽²²⁾ Die ausführlichen Ergebnisse der Bewertung des Jährlichen Tätigkeitsberichts von EuropeAid sind im Jahresbericht des Rechnungshofs zum achten, neunten und zehnten Europäischen Entwicklungsfonds dargelegt. Wie in Ziffer 7.14 erwähnt, wurden die Überwachungs- und Kontrollsysteme der DG ELARG im Jahr 2011 nicht bewertet.

⁽²³⁾ Siehe Ziffern 1.21-1.23.

Empfehlungen

7.28. **Anhang 7.3** zeigt das Ergebnis der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung seiner in den letzten Jahresberichten ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden. Die Kommission ist allen Empfehlungen nachgegangen, und vier Empfehlungen wurden bereits umgesetzt. Die Empfehlungen in Bezug auf die Überwachungs- und Kontrollsysteme von EuropeAid sind dem Jahresbericht des Hofes zum achten, neunten und zehnten EEF zu entnehmen. Aufgrund dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2011 empfiehlt der Hof Folgendes:

— **Empfehlung 1:** EuropeAid, die GD ECHO und der FPI sollten die Überwachung der Zuschussaufträge verbessern, indem sie die Vor-Ort-Kontrollen besser nutzen, um geltend gemachte nicht förderfähige Ausgaben zu verhindern oder aufzudecken, und/oder um die Abdeckungsrate bei von der Kommission in Auftrag gegebenen Prüfungen zu erhöhen.

— **Empfehlung 2:** Der FPI sollte

- dafür sorgen, dass seine interne Auditstelle einsatzfähig ist;
- die Kriterien deutlich machen, die er bei der risikobasierten Auswahl der Aufträge im Bereich des IFS und der GASP, die einer Prüfung unterzogen werden sollen, anwendet;
- sicherstellen, dass sämtliche GASP-Missionen auf der Grundlage der „Bewertung auf der Basis von sechs Säulen“ akkreditiert werden;
- die Abrechnung der die GASP betreffenden Aufträge beschleunigen.

7.28. Siehe gemeinsame Antwort auf Ziffern 1.12 und 1.13.

Verschiedene Dienststellen der Kommission haben unterschiedliche Praktiken in Bezug auf die Art und den Zweck der „Vor-Ort-Kontrollen“ im Rahmen ihrer allgemeinen Kontrollsysteme sowie in Bezug darauf, ob sie sie zum Zweck der Zuverlässigkeitserklärung einsetzen oder nicht. Daher kann die Kommission — aus Gründen der Kostenwirksamkeit — eine allgemeine Empfehlung nicht akzeptieren, dass die Verbesserung der Vor-Ort-Kontrollen zu einer erheblichen Verbesserung der finanziellen Verwaltung der Finanzhilfsvereinbarungen in Bezug auf die Förderfähigkeit von Ausgaben führen würde.

Was den Umfang der vertraglich in Auftrag gegebenen Prüfungen betrifft, so ist die Kommission der Auffassung, dass der Prüfungsumfang im Hinblick auf die Finanzhilfen beträchtlich und ausreichend ist. Angesichts der vom Rechnungshof selbst festgestellten Fehlerquote für dieses Kapitel kann die Kommission diese Empfehlung mit Blick auf die Fortsetzung ihrer langjährigen Bemühungen zur Verbesserung der bestehenden Regelungen nur teilweise akzeptieren.

- Der FPI wird in seiner Rolle als geprüfte Stelle in vollem Umfang mit der internen Auditstelle von EuropeAid kooperieren.
- Der FPI unternimmt bereits Anstrengungen zur Verbesserung seiner Risikobewertung im Zusammenhang mit den von ihm durchgeführten Ex-post-Kontrollen, einschließlich der besseren Ermittlung der Kriterien, nach denen die Verträge/Projekte für die Prüfung ausgewählt werden.
- Der FPI hat einen Zeitplan für die Akkreditierung seiner GASP-Missionen erstellt und wird seine Anstrengungen in diesem Bereich fortsetzen. Gemäß diesem Zeitplan sollten alle in finanzieller Hinsicht bedeutsamen Missionen bis Ende 2013 akkreditiert sein.
- Der FPI wird seine Anstrengungen zum Abschluss alter GASP-Verträge erhöhen und hat zu diesem Zweck einen Aktionsplan erstellt.

ANHANG 7.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IM THEMENKREIS AUSSENBEZIEHUNGEN, AUSSENHILFE UND ERWEITERUNG

	2011					2010	2009	2008
	EuropeAid ⁽³⁾	FPI	GD ELARG	GD ECHO	Insgesamt			
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE								
Vorgänge insgesamt (davon):	81	8	38	23	150	165	180	180
Vorschüsse	17	2	4	7	30	75	83	71
Zwischen-/Abschlusszahlungen	64	6	34	16	120	90	97	109
ERGEBNISSE DER PRÜFUNGEN ⁽¹⁾ ⁽²⁾								
Anteil der geprüften Vorgänge, die								
nicht fehlerbehaftet waren	73 % (59)	50 % (4)	68 % (26)	52 % (12)	67 % (101)	77 %	87 %	73 %
mit einem oder mehreren Fehlern behaftet waren	27 % (22)	50 % (4)	32 % (12)	48 % (11)	33 % (49)	23 %	13 %	27 %
Aufschlüsselung der fehlerbehafteten Vorgänge								
Aufschlüsselung nach Ausgabenart								
Vorschüsse	0 % —	0 % —	0 % —	0 % —	0 % —	11 %	17 %	19 %
Zwischen-/Abschlusszahlungen	100 % (22)	100 % (4)	100 % (12)	100 % (11)	100 % (49)	89 %	83 %	81 %
Aufschlüsselung nach Fehlerart								
Nicht quantifizierbare Fehler	59 % (13)	50 % (2)	92 % (11)	9 % (1)	55 % (27)	53 %	74 %	60 %
Quantifizierbare Fehler	41 % (9)	50 % (2)	8 % (1)	91 % (10)	45 % (22)	47 %	26 %	40 %
Förderfähigkeit	67 % (6)	100 % (2)	100 % (1)	100 % (10)	86 % (19)	72 %	100 %	79 %
Tatsächliches Vorhandensein	0 % —	0 % —	0 % —	0 % —	0 % —	17 %	0 %	21 %
Genauigkeit	33 % (3)	0 % —	0 % —	0 % —	14 % (3)	11 %	0 %	0 %
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER								
Wahrscheinlichste Fehlerquote						1,1 %		
Obere Fehlergrenze						2,4 %		
Untere Fehlergrenze						0,0 %		

⁽¹⁾ Zur besseren Darstellung von Bereichen mit unterschiedlichen Risikoprofilen innerhalb des Themenkreises wurde die Stichprobe in Segmente unterteilt.

⁽²⁾ Die Zahlen in Klammern entsprechen der tatsächlichen Anzahl der Vorgänge.

⁽³⁾ Einschließlich zwei Vorgängen der Exekutivagentur für Bildung, Audiovisuelles und Kultur (EACEA).

ANHANG 7.2

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON SYSTEMEN IM THEMENKREIS AUSSENBEZIEHUNGEN, AUSSENHILFE UND ERWEITERUNG

Bewertung ausgewählter Überwachungs- und Kontrollsysteme von EuropeAid

	Ex-ante-Kontrollen	Überwachung und Kontrolle	Externe Prüfungen	Interne Revision	Gesamtbewertung
Zentrale Systeme	Bedingt wirksam	Wirksam	Wirksam	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam
Delegationen	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam	n. z.	Bedingt wirksam

Bewertung ausgewählter Überwachungs- und Kontrollsysteme der GD ECHO

	Ex-ante-Kontrollen	Überwachung und Kontrolle	Ex-post-Kontrollen	Interne Revision	Gesamtbewertung
Zentrale Systeme	Bedingt wirksam	Wirksam	Wirksam	Wirksam	Bedingt wirksam

Bewertung ausgewählter Überwachungs- und Kontrollsysteme des FPI

	Ex-ante-Kontrollen	Überwachung und Kontrolle	Ex-post-Kontrollen	Interne Revision	Gesamtbewertung
IFS	Bedingt wirksam	Wirksam	Wirksam	Nicht wirksam	Bedingt wirksam
GASP	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam		Bedingt wirksam

ANHANG 7.3

STAND DER WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN FÜR DEN THEMENKREIS AUSSENBEZIEHUNGEN, AUSSENHILFE UND ERWEITERUNG

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof	Antwort der Kommission
2009	Die GD ECHO sollte die Beurteilung der Vorschläge für Maßnahmen der humanitären Hilfe besser dokumentieren (z. B. durch Einführung standardisierter Bewertungsberichte).	Die GD ECHO hat die Dokumentation der Vorschläge für Maßnahmen der humanitären Hilfe verbessert.	<i>Die GD ECHO stimmt der Analyse des Rechnungshofs zu.</i>
	Die GD ECHO sollte einen Mechanismus festlegen und einrichten, der es erlaubt, Daten zur Inanspruchnahme der Beschaffungszentren für humanitäre Hilfe (<i>Humanitarian Procurement Centres</i>) durch ihre Partner zu sammeln und zu analysieren.	Die GD ECHO wendete im Jahr 2011 eine Zwischenlösung an, um bis zur Einführung eines automatisierten Mechanismus, mit dem die Informationen direkt bei den Partnern eingeholt werden, so viele Daten wie möglich direkt bei den Beschaffungszentren für humanitäre Hilfe einzuholen.	<i>Die GD ECHO stimmt der Analyse des Rechnungshofs zu.</i>
	Die GD RELEX sollte ausreichende Ressourcen für die Analyse und die Abrechnung der alten Verträge im Zusammenhang mit dem Krisenreaktionsmechanismus und der GASP, bei denen die Durchführungsfristen bereits verstrichen sind, bereitstellen.	Der FPI hat angemessene Maßnahmen für die Abrechnung der Verträge im Zusammenhang mit dem Krisenreaktionsmechanismus und dem IFS getroffen. Im Bereich der GASP sind aber noch weitere Anstrengungen erforderlich, um der Empfehlung des Hofes nachzukommen.	<i>Die Kommission räumt ein, dass weitere Anstrengungen in Bezug auf den Abschluss alter GASP-Verträge erforderlich sind. Daher wurde ein Aktionsplan mit dem Ziel erstellt, die Situation bis Ende 2012 zu verbessern</i>
	Die GD ELARG sollte ihre Checklisten für die interne Kontrolle dahin gehend überarbeiten, dass alle durchgeführten Kontrollen dokumentiert werden.	Es wurden neue Checklisten ausgearbeitet, an die betroffenen Bediensteten verteilt und im Intranet der GD ELARG zur Verfügung gestellt. Bei den im Hinblick auf die Zuverlässigkeitserklärung 2010 und 2011 durchgeführten Prüfungen hat sich bestätigt, dass die EU-Delegationen tatsächlich aktualisierte Checklisten verwenden.	
	Die GD ELARG sollte weiterhin ausreichende Ressourcen für die Analyse der noch nicht abgewickelten endgültigen Ausgabenerklärungen für Phare und die Übergangsfazilität in den neuen Mitgliedstaaten zur Verfügung stellen.	Der Rückstand bei den endgültigen Ausgabenerklärungen hat sich im Laufe des Haushaltsjahrs verringert. Allerdings lagen bei 401 Programmen in 88 Fällen bis Ende 2011 noch keine endgültigen Ausgabenerklärungen vor. Daher sind zusätzliche Anstrengungen erforderlich, um der Empfehlung des Hofes nachzukommen.	<i>Die GD ELARG ist entschlossen, die notwendigen Anstrengungen zu unternehmen, um die bestehenden Rückstände weiter abzubauen. Die GD ELARG wird weiterhin alle erforderlichen Anstrengungen unternehmen, um die Rechnungen für Phare/die Übergangsfazilität EU-12 abzuschließen.</i>

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof	Antwort der Kommission
2009	<p>Die GD ELARG sollte die als Vorbedingung für den Verzicht auf die Ex-ante-Kontrollen zu erfüllenden Kriterien sowie die Bedingungen, die dazu führen können, dass die Übertragung der Verwaltungsbefugnisse an Länder im Rahmen der dezentralen Verwaltung ausgesetzt wird, detaillierter beschreiben und die Leistungsfähigkeit der von den nationalen Behörden angewendeten Systeme überprüfen.</p> <p><i>(Weiterverfolgung/Aktualisierung einer 2009 vorgebrachten Empfehlung im Jahr 2010)</i></p>	<p>Die DG ELARG hat 2011 mit einer Analyse der Optionen für eine detailliertere Beschreibung der Kriterien und Bedingungen, die dazu führen können, dass Verwaltungsbefugnisse übertragen werden und auf Ex-ante-Kontrollen verzichtet wird, begonnen.</p> <p>Im Jahr 2011 wurden vier Teilsysteme einer Prüfung unterzogen, was u. a. das Funktionieren einiger Schlüsselaspekte der nationalen Systeme in Kroatien und der Türkei abdeckte. Die betroffenen EU-Delegationen haben ihre Pläne für die Prüfungen und Vor-Ort-Kontrollen umgesetzt und auf diese Weise zusätzliche Gewähr für das Funktionieren der nationalen Systeme erlangt.</p>	<p><i>Diese Analyse wird im Rahmen des neuen Instruments für Heranführungshilfe vertieft. Die regelmäßige Überwachung der nationalen Systeme durch die zentralen Dienststellen und die Delegationen wird fortgesetzt, wobei die Prüfungen der Teilsysteme zu den genutzten Instrumenten gehören.</i></p>
	<p>Die GD ELARG sollte die Qualität der Daten, die Eingang in ihr Managementinformationssystem finden, weiter verbessern.</p> <p><i>(Weiterverfolgung/Aktualisierung einer 2009 vorgebrachten Empfehlung im Jahr 2010)</i></p>	<p>Die DG ELARG verabschiedete eine neue Leitlinie, um die Qualität der in CRIS gespeicherten Daten zu gewährleisten. Die neuen Checklisten für Zahlungen im Rahmen des DIS sehen Kontrollen der in iPerseus erfassten Auftragsdaten vor. Die Wirksamkeit der neuen Verfahren muss aber in der Zukunft noch bewertet werden.</p>	
	<p>Die GD ELARG sollte ein Instrument entwickeln, das die Konsolidierung der die Recht- und Ordnungsmäßigkeit betreffenden Ergebnisse der Prüfbesuche erleichtert.</p> <p><i>(Weiterverfolgung/Aktualisierung einer 2009 vorgebrachten Empfehlung im Jahr 2010)</i></p>	<p>Einige EU-Delegationen haben damit begonnen, ihre eigenen Instrumente zur Konsolidierung zu entwickeln, doch sind weitere Anstrengungen erforderlich, um eine gemeinsame Basis zu definieren, die verschiedenen Ansätze aufeinander abzustimmen und ihre wirksame Umsetzung zu überwachen.</p>	<p><i>Bei der Ausführung ihrer Überwachungstätigkeiten werden die zentralen Dienststellen der GD ELARG die Förderung und Überwachung der Umsetzung der Maßnahmen übernehmen.</i></p>
	<p>Die GD ELARG sollte bei den Vorgängen im Rahmen der zentralen Verwaltung mehr Ex-post-Prüfungen durchführen.</p> <p><i>(Weiterverfolgung/Aktualisierung einer 2009 vorgebrachten Empfehlung im Jahr 2010)</i></p>	<p>Die Ex-post-Prüfungen wurden im Jahr 2011 deutlich verstärkt. Bei vier von sechs „zentralisierten“ Delegationen fanden Ex-post-Kontrollen statt.</p>	<p><i>Die Bemühungen werden im Jahr 2012 fortgesetzt, ein weiteres Land wurde besucht und das ursprüngliche Arbeitsprogramm wird bis Ende des Jahres abgeschlossen.</i></p>
2008	<p>Die GD RELEX sollte ihre Methodik im Bereich der Ex-post-Kontrollen festigen und die diesbezüglichen Empfehlungen des internen Prüfers unverzüglich umsetzen. <i>(Diese Empfehlung wurde auch im Jahresbericht 2008 vorgebracht).</i></p>	<p>Der FPI hat seine Methodik für Ex-post-Kontrollen im Bereich der GASP und des IfS gefestigt. Die betreffenden Leitlinien sind aber noch unvollständig, und die Kriterien für die Risikobewertungen sollten besser definiert werden.</p>	<p><i>Der FPI hat bereits seine methodischen Leitlinien erstellt und wird sie während des gesamten Jahres auf der Grundlage der Rückmeldungen aus durchgeführten Kontrollen weiter verbessern. Die Kriterien für die Risikobewertung werden im Jahr 2012 verfeinert, um mehr Klarheit im Hinblick auf die Auswahl von Projekten, die im Jahr 2013 kontrolliert werden, zu gewährleisten. Alle Empfehlungen des internen Prüfers an die GD RELEX im Zusammenhang mit Ex-post-Kontrollen wurden umgesetzt.</i></p>

KAPITEL 8

Forschung und andere interne Politikbereiche

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	8.1-8.11
Besondere Merkmale des Themenkreises	8.2-8.10
Forschungsrahmenprogramme	8.3-8.8
Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP)	8.9-8.10
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	8.11
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	8.12-8.18
Wirksamkeit der Systeme	8.19-8.36
Forschungsrahmenprogramme	8.20-8.30
Ex-ante-Dokumentenprüfungen	8.20-8.21
Prüfungsbescheinigung zu Kostenaufstellungen	8.22-8.24
Ex-post-Finanzprüfungen der Kommission	8.25-8.30
Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) — Programm zur Unterstützung der IKT-Politik	8.31-8.36
Ex-ante-Dokumentenprüfungen	8.31
Prüfungsbescheinigung zu Kostenaufstellungen	8.32
Ex-post-Finanzprüfungen der Kommission	8.33-8.34
Zuverlässigkeit der Managementerkklärungen der Kommission	8.35-8.36
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	8.37-8.40
Schlussfolgerungen	8.37-8.38
Empfehlungen	8.39-8.40
Ergebnisse der Prüfung des Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen	8.41-8.43

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

8.1. Dieses Kapitel enthält die spezifische Beurteilung des Hofes zum Themenkreis Forschung und andere interne Politikbereiche, der folgende Politikbereiche umfasst: 01 — Wirtschaft und Finanzen, 02 — Unternehmen, 03 — Wettbewerb, 08 — Forschung, 09 — Informationsgesellschaft und Medien, 10 — Direkte Forschung, 12 — Binnenmarkt, 15 — Bildung und Kultur, 16 — Kommunikation, 18 — Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie 20 — Handel. Danach folgen die Ergebnisse der wiederkehrenden Prüfung des Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen⁽¹⁾. Wichtige Informationen zu den abgedeckten Tätigkeiten und den Ausgaben im Haushaltsjahr 2011 sind **Tabelle 8.1** zu entnehmen.

Tabelle 8.1 — Forschung und andere interne Politikbereiche — wichtige Informationen 2011

(Millionen Euro)

Haus-haltstitel	Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen	Art der Mittelverwaltung
08	Forschung	Verwaltungsausgaben	321	zentral direkt
		RP7	3 494	zentral direkt
		RP7 — Euratom	271	zentral indirekt
		Abschluss früherer Rahmenprogramme (RP)	518	zentral direkt
		4 604		
15	Bildung und Kultur	Verwaltungsausgaben	131	zentral direkt
		Lebenslanges Lernen und Mehrsprachigkeit	1 376	zentral indirekt
		Förderung der kulturellen Zusammenarbeit in Europa	167	zentral indirekt
		Förderung der Zusammenarbeit im Bereich Jugend und Sport	156	zentral indirekt
		Menschen — Programm für die Mobilität von Forschern	584	zentral indirekt
		2 414		
09	Informations-gesellschaft und Medien	Verwaltungsausgaben	132	zentral direkt
		RP7	1 218	zentral direkt
		Sonstige	139	zentral direkt
		1 489		

⁽¹⁾ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 480/2009 des Rates vom 25. Mai 2009 zur Einrichtung eines Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen (ABl. L 145 vom 10.6.2009, S. 10). In den Erwägungsgründen heißt es, dass die Haushaltsführung des Garantiefonds vom Rechnungshof nach Verfahren kontrolliert wird, die vom Rechnungshof, der Kommission und der Europäischen Investitionsbank (EIB) gemeinsam festgelegt worden sind.

(Millionen Euro)

Haus- haltstitel	Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen	Art der Mittelverwaltung
02	Unternehmen	Verwaltungsausgaben	123	zentral direkt
		Wettbewerbsfähigkeit, Industriepolitik, Innovation und unternehmerische Initiative	187	zentral direkt/zentral indirekt über die EACI
		Binnenmarkt für Waren und sektorbezogene politische Maßnahmen	33	zentral direkt
		RP7 — Zusammenarbeit — Raumfahrt und Sicherheit	423	zentral direkt
		Europäische Satellitennavigationsprogramme (EGNOS und Galileo)	570	zentral direkt
			1 336	
18	Freiheit, Sicherheit und Recht	Verwaltungsausgaben	76	zentral direkt
		Solidarität — Außengrenzen, Visapolitik und Freizügigkeit von Personen	445	geteilt/zentral direkt
		Migrationsströme — Gemeinsame Immigrations- und Asylpolitik	159	geteilt/zentral direkt
		Grundrechte und Unionsbürgerschaft	48	zentral direkt
		Sicherheit und Schutz der Freiheitsrechte	133	zentral direkt
		Europäischer Straf- und Zivilrechtsraum	62	zentral direkt
		Drogenprävention und -aufklärung	18	zentral direkt
		Allgemeine operative Unterstützung und Koordinierung des Politikbereichs Justiz und Inneres	3	zentral direkt
			944	
10	Direkte Forschung	Personal, Betriebskosten und Investitionen	352	zentral direkt
		RP7	41	zentral direkt
		Altlasten aus kerntechnischen Tätigkeiten	24	zentral direkt
		Abschluss früherer Rahmenprogramme (RP)	24	zentral direkt
			441	
01	Wirtschaft und Finanzen	Verwaltungsausgaben	70	zentral direkt
		Wirtschafts- und Währungsunion	12	zentral direkt
		Internationale Wirtschafts- und Finanzfragen	55	zentral direkt
		Finanzoperationen und -instrumente	252	zentral direkt/gemeinsame Verwaltung mit dem EIF/zentral indirekt über den EIF
			389	
16	Kommunikation	Verwaltungsausgaben	125	zentral direkt
		Kommunikation und Medien	35	zentral direkt
		Bürgernahe Kommunikation	37	zentral direkt
		Analyse und Kommunikationsmittel	26	zentral direkt
		Förderung der Unionsbürgerschaft	36	zentral direkt
			259	
20	Handel	Verwaltungsausgaben	93	zentral direkt
		Handelspolitik	11	zentral direkt/gemeinsame Verwaltung mit internationalen Organisationen
			104	

(Millionen Euro)

Haus-haltstitel	Politikbereich	Beschreibung	Zahlungen	Art der Mittelverwaltung
12	Binnenmarkt	Verwaltungsausgaben	61	zentral direkt
		Allgemeine operative Unterstützung und Koordinierung der Generaldirektion Binnenmarkt	34	zentral direkt
			95	
03	Wettbewerb	Verwaltungsausgaben	94	zentral direkt
		Kartelle, Anti-Trust und Liberalisierung	0	zentral direkt
			94	

	Verwaltungsausgaben insgesamt ⁽¹⁾	1 578
	Rahmenprogramme (RP)	5 965
	Lebenslanges Lernen und Mehrsprachigkeit (LLP)	1 376
	Sonstige operative Ausgaben	3 250
	Operative Ausgaben insgesamt	10 591
	Davon: — Vorschüsse ⁽²⁾	6 911
	— Zwischen-/Abschlusszahlungen ⁽³⁾	3 680
	Zahlungen des Jahres insgesamt	12 169
	Mittelbindungen des Jahres insgesamt	13 968

⁽¹⁾ Über die Prüfung der Verwaltungsausgaben wird in Kapitel 9 berichtet.

⁽²⁾ Die zum Siebten Rahmenprogramm (2007-2013) und zum Programm für lebenslanges Lernen gezahlten Vorschüsse beliefen sich auf 3 837 Millionen Euro bzw. 1 208 Millionen Euro.

⁽³⁾ Die zum Siebten Rahmenprogramm (2007-2013) und zum Programm für lebenslanges Lernen geleisteten Zwischen- und Abschlusszahlungen beliefen sich auf 2 128 Millionen Euro bzw. 168 Millionen Euro.

Quelle: Jahresrechnung 2011 der Europäischen Union.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Besondere Merkmale des Themenkreises

8.2. Die wichtigsten Komponenten dieses Themenkreises sind die Rahmenprogramme (RP) für Forschung und technologische Entwicklung, auf die 56 % (bzw. 5 965 Millionen Euro) der gesamten operativen Ausgaben entfallen. Die anderen internen Politikbereiche umfassen das Programm für lebenslanges Lernen, auf das 11 % (bzw. 1 376 Millionen Euro) der gesamten operativen Ausgaben entfallen, sowie das Generelle Programm „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ (SOLID) mit einem Anteil von 4 % (bzw. 445 Millionen Euro) und das Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) mit einem Anteil von 2 % (bzw. 258 Millionen Euro).

BEMERKUNGEN DES HOFES

Forschungsrahmenprogramme

8.3. Das Sechste und das Siebte Rahmenprogramm für Forschung und technologische Entwicklung (RP6 und RP7) sind die wichtigsten Instrumente der Europäischen Union zur Förderung von Forschung und Innovation. Beide Rahmenprogramme wurden mit dem Ziel konzipiert, zur Lissabon-Strategie und zur Strategie Europa 2020 sowie zum Europäischen Forschungsraum ⁽²⁾ beizutragen.

8.4. Die Rahmenprogramme werden unter Beteiligung von sechs Generaldirektionen und zwei Exekutivagenturen ⁽³⁾ im Wege der direkten zentralen und der indirekten zentralen Verwaltung durchgeführt. Außerdem wird ein Teil des Haushaltsplans durch andere Einrichtungen wie die gemeinsamen Unternehmen ⁽⁴⁾ und die Europäische Investitionsbank im Wege der indirekten zentralen Verwaltung ausgeführt.

8.5. Bei beiden Rahmenprogrammen handelt es sich in erster Linie um projektbasierte und wettbewerbsorientierte Förderprogramme, bei denen potenzielle Zuwendungsempfänger durch Vorlage ihres jeweiligen Projekts um eine Förderung konkurrieren. Mit den erfolgreichen Antragstellern schließt die Kommission Finanzhilfvereinbarungen ab. Nach Unterzeichnung der Finanzhilfvereinbarung wird eine erste Vorschusszahlung geleistet, auf die Zwischen- und Abschlusszahlungen folgen, deren Grundlage die von den Zuwendungsempfängern vorgelegten Kostenaufstellungen sind.

8.6. Das größte Risiko von Unregelmäßigkeiten besteht darin, dass Zuwendungsempfänger in ihren Kostenaufstellungen überhöhte förderfähige Kosten geltend machen, die nicht durch die Überwachungs- und Kontrollsysteme der Kommission aufgedeckt und anschließend korrigiert werden. Dieses Risiko wird verschärft durch die komplexen Vorschriften für die Berechnung der erstattungsfähigen Kosten. Zudem legen die für die Durchführung zuständigen Stellen (siehe Ziffer 8.4) die Vorschriften in einigen Bereichen unterschiedlich aus.

⁽²⁾ Der Europäische Forschungsraum setzt sich aus sämtlichen Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten sowie Programmen und Strategien in Europa zusammen, die eine grenzüberschreitende Komponente beinhalten. Gemeinsam bieten sie Wissenschaftlern, Forschungseinrichtungen und Unternehmen deutlich bessere Möglichkeiten für Mobilität, Wettbewerb und grenzüberschreitende Zusammenarbeit.

⁽³⁾ Die sechs Generaldirektionen sind: GD Forschung und Innovation (RTD), GD Informationsgesellschaft und Medien (INFSO), GD Bildung und Kultur (EAC), GD Unternehmen und Industrie (ENTR), GD Mobilität und Verkehr (MOVE) und GD Energie (ENER). Bei den zwei Exekutivagenturen handelt es sich um i) die Exekutivagentur für die Forschung (REA) und ii) die Exekutivagentur des Europäischen Forschungsrats (ERCEA).

⁽⁴⁾ Bei den für Forschung zuständigen gemeinsamen Unternehmen der Europäischen Union handelt es sich um das europäische gemeinsame Unternehmen für den ITER und die Entwicklung der Fusionsenergie, das gemeinsame Unternehmen Clean Sky, das gemeinsame Unternehmen Artemis, das gemeinsame Unternehmen „Innovative Arzneimittel“, das gemeinsame Unternehmen ENIAC sowie das gemeinsame Unternehmen „Brennstoffzellen und Wasserstoff“.

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.7. Am 24. Januar 2011 ergriff die Kommission zur Vereinfachung der für das RP7 geltenden Vorschriften die folgenden drei Maßnahmen:

- a) breitere Billigung der von den Zuwendungsempfängern für die Berechnung der durchschnittlichen Personalkosten angewandten Methoden;
- b) Einführung von Pauschalbeträgen für Eigentümer von KMU;
- c) Einsetzung eines Forschungsklärungsausschusses (*Research Clearing Committee*), um zu einer einheitlichen Auslegung und Anwendung der Vorschriften zu gelangen.

Für eine Bewertung, wie sich diese Maßnahmen auf die Höhe der nicht erstattungsfähigen Kosten auswirken, ist es noch zu früh.

8.8. In diesem Politikbereich ist die Europäische Kommission außerdem für die Durchführung zweier großer Weltraumprogramme, nämlich des Programms Galileo und des Programms Globale Umwelt- und Sicherheitsüberwachung (GMES), zuständig. Die entsprechenden Aufgaben werden entweder der Europäischen Weltraumorganisation (ESA) übertragen oder in Zusammenarbeit mit ihr durchgeführt. Im Jahr 2011 leistete die Kommission an die ESA Zahlungen in Höhe von insgesamt 660 Millionen Euro (133,6 Millionen Euro für GMES und 526,4 Millionen Euro für Galileo).

Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP)

8.9. Das Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (der Ausschnitt, den der Hof auf dem Gebiet der anderen internen Politikbereiche im Rotationsprinzip zur Systemprüfung ausgewählt hat) setzt sich aus drei von drei Generaldirektionen verwalteten Teilprogrammen zusammen (Beträge 2011: GD ECFIN ⁽⁵⁾ — 29 Millionen Euro, GD ENTR ⁽⁶⁾ — 114 Millionen Euro und GD INFOS — 115 Millionen Euro). Die GD INFOS verwaltet das Programm zur Unterstützung der Politik im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT), dessen Ziel es ist, durch verstärkten Einsatz und optimierte Nutzung der IKT durch Bürger, Verwaltungen und Unternehmen, insbesondere KMU, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit zu fördern.

⁽⁵⁾ Die GD ECFIN unterstützt kleine und mittlere Unternehmen (KMU) durch Zugang zu Beteiligungskapital, Wagniskapital und Kreditfinanzierung über Finanzinstrumente der Union, die im Auftrag der Kommission vom Europäischen Investitionsfonds (EIF) verwaltet werden.

⁽⁶⁾ Die GD ENTR verwaltet das Teilprogramm „Unternehmerische Initiative und Innovation“. Die dabei im Rahmen des CIP gewährten Finanzhilfen werden von der Exekutivagentur für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (EACI) verwaltet.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.8. Die Zahlungen an die Europäische Weltraumorganisation (ESA), die 2011 als jährlicher Beitrag aus dem EU-Haushalt an das gemeinsam verwaltete Programm Globale Umwelt- und Sicherheitsüberwachung (GMES) geleistet wurden, und die Beträge, die für die Umsetzung des Programms Galileo festgelegt wurden, sind Vorfinanzierungszahlungen. Die Kommission legt die endgültige Höhe der Mittel, die von der ESA verwendet werden, erst bei Abschluss der beiden Programme fest.

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.10. Durchgeführt wird das Programm über Finanzhilfen, die der direkten zentralen Verwaltung unterliegen. Dabei erhalten die zu Konsortien zusammengeschlossenen Empfänger direkte finanzielle Beiträge über kofinanzierte Finanzhilfevereinbarungen, die mit der Kommission abgeschlossen werden. Das größte Risiko von Unregelmäßigkeiten besteht bei Forschungsprojekten des Programms zur Unterstützung der IKT-Politik darin, dass Empfänger in ihren Kostenaufstellungen nicht förderfähige Kosten ausweisen, die vor ihrer Erstattung möglicherweise nicht durch die Überwachungs- und Kontrollsysteme der Kommission aufgedeckt und korrigiert werden.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

8.11. Der übergreifende Prüfungsansatz des Hofes sowie seine Prüfungsmethodik sind in **Teil 2** von **Anhang 1.1** (Kapitel 1) beschrieben. Für die Prüfung des Themenkreises Forschung und andere interne Politikbereiche ist auf die folgenden besonderen Sachverhalte hinzuweisen:

- a) Es wurde eine Stichprobe von 150 Zahlungen untersucht, darunter 25 Vorschüsse zu den Forschungsrahmenprogrammen und 39 Vorschüsse zu anderen Maßnahmen dieses Themenkreises sowie 60 Zwischen- oder Abschlusszahlungen zu den Forschungsrahmenprogrammen und 26 Zwischen- oder Abschlusszahlungen zu anderen Maßnahmen dieses Themenkreises.
- b) Die Bewertung der Systeme bezog sich auf
 - Ex-ante-Dokumentenprüfungen bei der Kommission ⁽⁷⁾;
 - von unabhängigen Prüfern ausgestellte Prüfungsbescheinigungen zu Projektkostenaufstellungen ⁽⁸⁾;
 - Ex-post-Finanzprüfungen von Projekten ⁽⁹⁾;
 - Managementerkklärungen der Kommission ⁽¹⁰⁾.
- c) Die Prüfung des Garantiefonds war auf die Einhaltung der Vereinbarung zwischen der Kommission und der EIB betreffend die Verwaltung der Vermögenswerte des Fonds sowie auf die Überwachungsmaßnahmen der Kommission ausgerichtet. Die von einer privaten Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vorgenommenen Prüfungsarbeiten wurden ebenfalls überprüft.

⁽⁷⁾ Für den Bereich Forschung stützte sich diese Bewertung auf die Stichprobe von 85 Zahlungen zu den Rahmenprogrammen. Bei den anderen internen Politikbereichen beruhte diese Bewertung und die Bewertung der Ex-post-Finanzprüfungen von Projekten auf einer zusätzlichen Stichprobe von 30 Zahlungen zu dem von der DG INFSO verwalteten Teilprogramm des CIP, d. h. dem Programm zur Unterstützung der IKT-Politik.

⁽⁸⁾ Diese Bewertung stützte sich auf eine Stichprobe von 31 Kostenaufstellungen von Zuwendungsempfängern, zu denen Prüfungsbescheinigungen vorgelegt worden waren.

⁽⁹⁾ Diese Bewertung stützte sich in erster Linie auf die Analyse von 30 Akten über Ex-post-Prüfungen.

⁽¹⁰⁾ Analysiert wurden die Jährlichen Tätigkeitsberichte der Generaldirektoren der Generaldirektionen RTD, INFSO, ENTR und EAC sowie der Direktoren von zwei Exekutivagenturen, nämlich der ER-CEA und der REA.

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

8.12. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 8.1** zusammengefasst. Bei der Prüfung seiner Stichprobe von Vorgängen stellte der Hof fest, dass 49 % der Vorgänge fehlerbehaftet waren. Der Hof schätzt die wahrscheinlichste Fehlerquote auf 3,0 % ⁽¹⁾.

8.13. Der Hof stellte fest, dass insgesamt 74 der 150 in der Stichprobe erfassten Vorgänge mit Fehlern behaftet waren. Hauptfehlerquelle sind überhöhte Kostangaben der Zuwendungsempfänger für Projekte, die aus den Forschungsrahmenprogrammen gefördert werden. Dies stimmt mit den von der Kommission bei ihren Ex-post-Finanzprüfungen aufgedeckten Fehlern überein ⁽²⁾ (siehe Ziffern 8.25-8.30). Wie vom Hof in früheren Jahren festgestellt ⁽³⁾, sind alle Kostenkategorien — Personalkosten und sonstige direkte Kosten sowie indirekte Kosten — von Fehlern betroffen.

8.14. Personalkosten: Die tatsächlichen Personalkosten sollten anhand eines zuverlässigen Zeiterfassungssystems berechnet werden. Die Prüfungen des Hofes ergaben Abweichungen zwischen den Arbeitszeiterfassungsbögen und anderen in den Personalakten enthaltenen Angaben (z. B. Aufzeichnungen über Abwesenheiten und Urlaube), Fälle, in denen Mitarbeiter einem Projekt als Vollzeitkräfte zugerechnet wurden, obwohl sie den Zeiterfassungsbögen zufolge an mehreren Projekten arbeiteten, sowie Fälle, in denen unbezahlte Überstunden der Kommission gegenüber geltend gemacht wurden (siehe Beispiel 8.1).

8.14. Fehler, die in einer Kostenaufstellung ermittelt werden, dürfen keine finanziellen Auswirkungen auf die EU-Mittel haben.

⁽¹⁾ Der Hof berechnet die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen statistischen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung (der sogenannten wahrscheinlichsten Fehlerquote). Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 1,1 % (untere Fehlergrenze) und 4,9 % (obere Fehlergrenze) liegt.

⁽²⁾ Bestätigt wird dies auch im Vermerk der Kommission für Zuwendungsempfänger vom 19. März 2012 zur Frage der Vermeidung von Fehlern, die in Kostenaufstellungen häufig vorkommen. Darin heißt es, dass die meisten Fehler entstehen, weil die Vorschriften falsch ausgelegt werden oder die Zuwendungsempfänger die Bestimmungen der Finanzhilfvereinbarung oder die Finanzleitlinien nicht gebührend beachten.

⁽³⁾ Siehe Ziffer 6.13 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2010, Ziffern 5.19-5.20 und 8.11-8.12 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2009 sowie Ziffern 7.12-7.15 und 10.12-10.13 des Jahresberichts zum Haushaltsjahr 2008.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Beispiel 8.1 — In einer Kostenaufstellung festgestellter Fehler im Zusammenhang mit Personalkosten

Ein an einem RP7-Projekt beteiligter Zuwendungsempfänger meldete 308 000 Euro an Personalkosten. Die Prüfung des Hofes ergab, dass der Zuwendungsempfänger

- die von seinen Mitarbeitern geleistete Zahl an Produktivstunden unterbewertet hatte;
- für mehrere an dem geprüften Projekt beteiligte Mitarbeiter zu viele Stunden angegeben hatte.

Diesen Feststellungen zufolge wurden die Personalkosten um insgesamt 45 000 Euro zu hoch angegeben.

8.15. Sonstige direkte Kosten: Sonstige direkte Kosten sind erstattungsfähig, wenn sie tatsächlich entstanden und durch geeignete Belege (wie Rechnungen und Zahlungsnachweise) untermauert sind. Außerdem sollte ein eindeutiger Bezug zum Projekt und zum Berichtszeitraum gegeben sein. Bei seinen Prüfungen stellte der Hof häufig fest, dass Zuwendungsempfänger Rechnungen über nach Abschluss des Projekts bestelltes oder geliefertes Verbrauchsmaterial sowie Rechnungen über externe Leistungen, die als Untervergabe einzustufen gewesen wären, einbezogen hatten. Außerdem legten Zuwendungsempfänger keine Rechnungen als Belege für die Kosten oder Zahlungsnachweise vor. In Bezug auf Anlagen und Apparaturen wurden Fälle festgestellt, in denen die Anschaffungskosten in voller Höhe dem Forschungsprojekt zugeschlagen und nicht gemäß den üblichen Rechnungslegungsverfahren der Zuwendungsempfänger abgeschrieben wurden.

8.16. Indirekte Kosten: Wenn Zuwendungsempfänger tatsächliche indirekte Kosten abrechnen, müssen diese Kosten mit dem Projekt in Zusammenhang stehen. In vielen Fällen zogen die Zuwendungsempfänger nicht erstattungsfähige Kosten im Zusammenhang mit kommerziellen Tätigkeiten, Rückstellungen oder dem Projekt direkt zugerechnete Kosten nicht ab (siehe Beispiel 8.2).

Beispiel 8.2 — In einer Kostenaufstellung festgestellter Fehler im Zusammenhang mit sonstigen indirekten Kosten

Ein Zuwendungsempfänger meldete Gemeinkosten in Höhe von 366 891 Euro und bezog die indirekten Kosten für alle seine Abteilungen ein, wobei er bei der Zurechnung dieser Kosten zu den Forschungsprojekten aber lediglich das Forschungspersonal als Verteilerschlüssel heranzog. Dadurch wurden nicht projektbezogene Kosten geltend gemacht und letztendlich 180 670 Euro zu viel beantragt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Example 8.1 — In einer Kostenaufstellung festgestellter Fehler im Zusammenhang mit Personalkosten

In dem vom Hof genannten Fall wurde der zu Unrecht beantragte Betrag bereits mit den nachfolgenden Zahlungen verrechnet.

8.16.**Beispiel 8.2 — In einer Kostenaufstellung festgestellter Fehler im Zusammenhang mit sonstigen indirekten Kosten**

Die Kommission hat das kontradiktorische Verfahren mit dem Zuwendungsempfänger durchgeführt. Nach ergänzenden Angaben und Erklärungen durch den Zuwendungsempfänger gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass für die indirekten Kosten für dieses Projekt insgesamt 39 735 EUR zu viel beantragt wurden, die 2012 in voller Höhe wieder eingezogen wurden. Außerdem hat die Kommission dem Zuwendungsempfänger mitgeteilt, dass dieser systematische Fehler auch in den anderen Projekten, an denen er teilnimmt, korrigiert werden sollte, was er auch zugesagt hat.

Das Problem der Berechnung der indirekten Kosten ist der Kommission gut bekannt. Falls der Vorschlag für „Horizont 2020“ angenommen wird, würde dieses Problem vermieden, da für die indirekten Kosten pauschal ein gewisser Prozentsatz der direkten Kosten erstattet wird.

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.17. 19 der auf dem Gebiet der anderen internen Politikbereiche untersuchten 65 Vorgänge (29 %) waren mit Fehlern behaftet. Dazu zählten Fehler im Zusammenhang mit der Erstattung nicht förderfähiger Kosten, die mit den beim RP6 und beim RP7 festgestellten Fehlern vergleichbar waren.

8.18. Der Hof stellte bei seiner Prüfung Fehler wie Vorschüsse, die im folgenden Berichtszeitraum zu beantragen gewesen wären, nicht förderfähige Rückstellungen in dem von der ESA vorgelegten Finanzbericht (siehe auch Ziffer 8.36) sowie Schwachstellen in den Vergabeverfahren bei der Durchführung der beiden Weltraumprogramme (siehe Ziffer 8.8) fest.

WIRKSAMKEIT DER SYSTEME

8.19. Die Ergebnisse der vom Hof durchgeführten Prüfung der Überwachungs- und Kontrollsysteme sind in **Anhang 8.2** zusammengefasst. Der Hof stellte fest, dass die Systeme die Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge im Bereich der Forschung sowie des Programms zur Unterstützung der IKT-Politik bedingt wirksam gewährleisteten.

Forschungsrahmenprogramme

Ex-ante-Dokumentenprüfungen

8.20. Vor Leistung einer Zahlung werden alle relevanten operativen und finanziellen Aspekte einer Dokumentenprüfung unterzogen, um die Ordnungsmäßigkeit der Zahlungen zu überprüfen und die Einhaltung der Verträge sicherzustellen. Aufgrund der Bemühungen der Kommission, die Ex-ante-Kontrollverfahren so weit wie möglich zu vereinfachen, beschränken sich diese Kontrollen häufig auf eine Durchsicht der von den Zuwendungsempfängern vorgelegten Kostenaufstellungen und zugehörigen Leistungen.

8.21. Die Prüfung von 108 ⁽¹⁴⁾ der 150 in der Stichprobe erfassten Zahlungen (siehe Ziffer 8.11) ergab, dass die Ex-ante-Dokumentenprüfungen in 51 Fällen Schwachstellen aufwiesen, die der Hof jedoch nicht als erheblich betrachtet. Dazu zählen rückwirkende Termine für den Projektbeginn (ohne vorherigen schriftlichen Antrag des Zuwendungsempfängers), Zahlungsverzug und Unstimmigkeiten im Genehmigungsverfahren. Infolgedessen wird dieses Kontrollverfahren für bedingt wirksam befunden.

⁽¹⁴⁾ Diese Zahlungen setzen sich zusammen aus 60 Zwischen- oder Abschlusszahlungen zu den Rahmenprogrammen, 25 Vorschüssen zu den Rahmenprogrammen, 21 Zahlungen in Verbindung mit den Beiträgen für die auf dem Gebiet der Forschung tätigen gemeinsamen Unternehmen, der Fazilität für Finanzierungen auf Risikoteilungsbasis und den Programmen EGNOS und Galileo sowie zwei Vorschüssen für den Forschungsfonds für Kohle und Stahl.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.18. Die Kommission führt für jeden Finanzbericht, den die ESA vorlegt, Kontrollen an Ort und Stelle durch. Alle aufgedeckten Fehler werden korrigiert. Wenn Vorschüsse, die im folgenden Berichtszeitraum hätten beantragt werden sollen, in den Bericht für 2010 einbezogen werden, so hat dies keine finanziellen Auswirkungen auf das Programm. Die vom Hof aufgedeckte Rückstellung wurde von der ESA bereits im nächsten Berichtszeitraum korrigiert. Nach Auffassung der Kommission führen die vom Hof aufgedeckten Vergabeprobleme nicht zu einer Verschwendung der EU-Mittel. Die Kommission ist der Auffassung, dass die im Anschluss an die Prüfungen des Hofes geänderten Vergabeverfahren angemessen sind und sich mit dem besonderen Charakter der Beschaffungsaktivitäten im Bereich der Raumfahrt decken.

8.20. Die Kommission ist der Auffassung, dass das Kontrollsystem in seiner Gesamtheit, einschließlich der Ex-ante- und Ex-post-Kontrollen, betrachtet werden muss.

Prüfungsbescheinigung zu Kostenaufstellungen

8.22. In den Finanzhilfevereinbarungen sind die Bedingungen festgelegt, unter denen sowohl beim Sechsten als auch beim Siebten Rahmenprogramm⁽¹⁵⁾ den Kostenaufstellungen der Zuwendungsempfänger eine von einem unabhängigen Prüfer ausgestellte Prüfungsbescheinigung beizufügen ist. Diese Bescheinigungen sollen der Kommission relevante Informationen liefern, damit sie beurteilen kann, ob die von den Zuwendungsempfängern geltend gemachten Kosten erstattungsfähig sind und ob alle aus den Vorfinanzierungsbeträgen erzielten Einnahmen und Zinsen gemeldet wurden.

8.23. Zu den Kostenaufstellungen von Zuwendungsempfängern, zu denen Prüfungsbescheinigungen vorgelegt worden waren (31 der 60 Zwischen- und Abschlusszahlungen), verglich der Hof die Ergebnisse seiner eigenen Prüfung mit der Schlussfolgerung in den betreffenden Bescheinigungen. In 25 Fällen, zu denen der unabhängige Prüfer ein uneingeschränktes Prüfungsurteil abgegeben hatte, deckte der Hof Fehler auf, die in 14 Fällen finanzielle Auswirkungen von über 2 % nach sich zogen.

8.24. Übereinstimmend mit den Feststellungen aus früheren Jahren und trotz der Bemühungen der Kommission, Zuwendungsempfänger und Prüfer noch stärker für die Regeln zu sensibilisieren (siehe **Anhang 8.3**), ist dieses Kontrollverfahren nach wie vor lediglich bedingt wirksam, weil den unabhängigen Prüfern nicht förderfähige Kosten immer noch entgehen.

Ex-post-Finanzprüfungen der Kommission

8.25. Die für Forschung zuständigen Generaldirektionen haben für beide Rahmenprogramme gemeinsame Ex-post-Prüfungsstrategien. Verfolgt werden damit die folgenden wichtigsten Ziele:

- a) Bewertung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Kostenaufstellungen, um dadurch zur jährlichen Zuverlässigkeitserklärung der bevollmächtigten Anweisungsbefugten beizutragen;
- b) Lieferung der Grundlage für die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter EU-Mittel.

8.26. Insgesamt wird das von der Kommission eingerichtete System der Ex-post-Prüfungen als wirksam bewertet.

Zugrundelegung der Arbeit externer Prüfer

8.27. Die repräsentativen Prüfungen⁽¹⁶⁾ der Kommission werden mehrheitlich unter ihrer Verantwortung und Kontrolle von externen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften durchgeführt.

⁽¹⁵⁾ Beim RP7 müssen Zuwendungsempfänger Bescheinigungen nur dann vorlegen, wenn der EU-Beitrag höher als 375 000 Euro ist. Die Kommission schätzt, dass 80 % der Empfänger unter diesem Schwellenwert bleiben werden.

⁽¹⁶⁾ Nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Prüfungen, mit denen eine für die Grundgesamtheit repräsentative Fehlerquote festgestellt werden soll.

8.24. Die Kommission ist sich bewusst, dass der Zentrale Finanzdienst Fehler nicht vollkommen verhindert, aber er reduziert die Fehlerquoten erheblich. Er leistet daher einen wichtigen Beitrag zur Gesamtzuverlässigkeitsgewähr der Kommission.

BEMERKUNGEN DES HOFES

8.28. Der Hof nahm eine gründliche Durchsicht von 30 Akten über Ex-post-Prüfungen vor, die auf die Qualität der Prüfungsunterlagen, die Durchgängigkeit der angewandten Methoden und die Berichterstattung an die Kommission ausgerichtet war. Der Hof ermittelte zwar Schwachstellen in den Prüfungsunterlagen und den von den externen Prüfern angewandten Prüfungsmethoden⁽¹⁷⁾, bewertet die Berichterstattung aber als insgesamt zufriedenstellend.

Systeme für die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter EU-Mittel

8.29. Werden bei Ex-post-Finanzprüfungen der Kommission Fehler ermittelt, müssen die zu Unrecht gezahlten EU-Mittel wiedereingezogen werden (entweder im Wege einer Einziehungsanordnung oder durch Abzug von einer künftigen Zahlung). Die konsolidierten Daten für die GD RTD und die GD INFSO zeigen, dass Wiedereinziehungsverfahren sehr langwierig sind. Ende 2011 galten 81 % bzw. 33 % der in den Jahren 2010 bzw. 2011 abgeschlossenen Prüfungen⁽¹⁸⁾ als durchgeführt.

8.30. Die Extrapolation ermittelter systematischer Fehler auf nicht geprüfte Projekte geprüfter Zuwendungsempfänger nimmt sogar noch mehr Zeit in Anspruch. Die Quote der Behebung systematischer Fehler⁽¹⁹⁾ lag in der GD RTD Ende des Jahres 2011 sowohl für das RP6 als auch für das RP7 bei 44,8 %.

Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (CIP) — Programm zur Unterstützung der IKT-Politik

Ex-ante-Dokumentenprüfungen

8.31. Der Hof verglich bei seiner Prüfung die Nachweise zu Ex-ante-Prüfungen im Rechnungsführungssystem ABAC mit den Nachweisen im lokalen System der GD INFSO. In 23 von 30 Fällen waren die Personen, die den betreffenden Vorgang in ABAC genehmigten, nicht mit den Personen identisch, die ihn im lokalen System genehmigten. Beim Programm zur Unterstützung der IKT-Politik ist in ABAC nicht zweifelsfrei erkennbar, welche Personen die eigentlichen Kontrollen durchgeführt haben. Infolgedessen wird dieses Kontrollverfahren als nur bedingt wirksam betrachtet.

⁽¹⁷⁾ Die aufgedeckten Schwachstellen betrafen in erster Linie die regelwidrige Anerkennung nicht erstattungsfähiger Kosten, eine für die Grundgesamtheit nicht repräsentative Stichprobenziehung und die Validierung nicht korrekter indirekter Kosten.

⁽¹⁸⁾ Die Prüfungen betrafen das RP6 und das RP7.

⁽¹⁹⁾ Ein Fehler gilt als „behoben“, wenn der Zuwendungsempfänger die von der Kommission vorgeschlagene Pauschalkorrektur akzeptiert oder überarbeitete Kostenaufstellungen für die von der Extrapolation betroffenen Projekte vorlegt.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

8.28. Die Kommission ist der Auffassung, dass die vom Hof aufgedeckten Schwächen eine geringe finanzielle Auswirkung haben. Gleichwohl wird sie ihre Anstrengungen intensivieren, um zu gewährleisten, dass die externen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften die spezifischen Anforderungen erfüllen, die in dem Rahmenvertrag für jeden Prüfungsauftrag aufgeführt werden.

8.29-8.30. Hinsichtlich der Korrektur von Fehlern in mehrjährigen RP-Projekten besteht die gängige Praxis darin, sie mit den nächsten Zahlungen zu verrechnen. In vielen Fällen werden die nächsten Zahlungen ein oder eineinhalb Jahre später beantragt, was einen erheblichen Einfluss auf den Grad der Umsetzung von 2010 und 2011 abgeschlossenen Prüfungen hat. Da das Extrapolationsverfahren die Neuberechnung und Neuvorlage von Kostenaufstellungen durch die Zuwendungsempfänger erfordert, nimmt es sogar noch mehr Zeit in Anspruch als die unter 8.29 aufgeführte Umsetzung der Prüfungsergebnisse.

8.31. Das bestehende lokale System der GD INFSO zeichnet die Visa von allen Akteuren auf, die an der Validierung der Vorgänge beteiligt sind. Dieses System ist automatisch und sicher und bietet daher auf der Grundlage der im System aufgezeichneten elektronischen Visa eine 100 %ige Sicherheit darüber, wer was getan.

Die Namen der Personen, die in ABAC angegeben sind, können unterschiedlich sein, da die Personen zwar tatsächlich an dem Vorgang beteiligt waren, aber im Fall von Zwischen- und Abschlusszahlungen in einer anderen Rolle. Der Grund dafür ist eine bewusste Entscheidung der GD INFSO, den Zugang in ABAC auf erfahrene Personen zu beschränken, um das Fehlerrisiko zu begrenzen. Dieses Prinzip wird in der Beschreibung der Finanzierungsströme der GD INFSO ordnungsgemäß dokumentiert.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Prüfungsbescheinigung zu Kostenaufstellungen

8.32. Zu drei der im Zusammenhang mit den Ex-ante-Prüfungen geprüften 30 Vorgänge waren Prüfungsbescheinigungen erforderlich. Diese Bescheinigungen waren vorgelegt und bei der Festsetzung des zu zahlenden Betrags berücksichtigt worden.

Ex-post-Finanzprüfungen der Kommission

8.33. Im Jahr 2011 wurde keine förmliche Ex-post-Prüfungsstrategie für die von der GD INFSO verwalteten nicht forschungsbezogenen Programme angenommen. Infolgedessen gab es 2011 keine spezifischen Prüfungsverfahren für Ex-post-Prüfungen von Projekten des Programms zur Unterstützung der IKT-Politik, zu dem auch keine spezifische Risikoanalyse vorgenommen wurde.

8.34. Zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes hatte die Kommission lediglich zwei Prüfungen zu Projekten des Programms zur Unterstützung der IKT-Politik durchgeführt (eine 2011 und eine 2010). In beiden Fällen war die Fehlerquote sehr hoch, nämlich 96 % bzw. 100 %. Zusätzlich prüfte der Hof zwei Projekte des Programms zur Unterstützung der IKT-Politik im Rahmen seiner vertieften Prüfungen. Die jeweils festgestellte Fehlerquote betrug 99,82 % bzw. 2,86 %. Das Fehlen einer Ex-post-Prüfungsstrategie für das Programm zur Unterstützung der IKT-Politik stellt — insbesondere in Anbetracht der hohen Fehlerquoten — eine erhebliche Schwachstelle in den Überwachungs- und Kontrollsystemen dar. Diese Kontrolle wird für nicht wirksam befunden.

Um das vom Hof aufgedeckte Problem zu lösen, beabsichtigt die GD INFSO, 2013 im Rahmen der nächsten Generation von Programmen (Horizont 2020) eine technische Lösung für die Visafrage in ABAC zu entwickeln.

8.33. Die nicht forschungsbezogenen Programme der GD INFSO werden regelmäßigen Prüfungen unterzogen. 2011 wurden zwölf Ex-post-Prüfungen betreffend diesen Förderbereich abgeschlossen, von denen sich zwei auf das Programm zur Unterstützung der IKT-Politik beziehen. Die vorgenommenen Prüfungen werden auf der Grundlage der Risikoerwägungen ausgewählt und erfolgen typischerweise auf Veranlassung der Dienststellen, die für das operative Projektmanagement zuständig sind.

In Anbetracht der steigenden finanziellen Bedeutung dieses Förderbereichs haben die Dienststellen der GD INFSO eine Prüfungsstrategie entwickelt, die 2012 umgesetzt wird. Außerdem haben die Dienststellen der GD INFSO 2011 einen Rahmenvertrag für Ex-post-Prüfungsdienste in diesem Förderbereich abgeschlossen. Auf der Grundlage dieses Rahmenvertrags wurde im ersten Semester 2012 eine erste Serie von 22 Prüfungen hinsichtlich der nicht forschungsbezogenen Mittel eingeleitet.

Die Zwischen- und Abschlusszahlungen für nicht forschungsbezogene Programme machten weniger als 4 % der gesamten von der DG INFSO 2011 geleisteten Zahlungen aus. Die GD INFSO ist der Auffassung, dass die 2011 eingeleiteten Maßnahmen im Hinblick auf die finanzielle Bedeutung der betreffenden Fördertätigkeit angemessen sind.

8.34. Die zwei Prüfungen, die die Kommission 2010 und 2011 für das Programm zur Unterstützung der IKT-Politik (eines der von der GD INFSO verwalteten nicht forschungsbezogenen Programme) durchführte, wurden auf der Grundlage der Risikoerwägungen ausgewählt; bei diesen Prüfungen ist die ermittelte Fehlerquote häufig sehr hoch und nicht für die Grundgesamtheit repräsentativ.

Einer der Zwecke der 2012 umgesetzten Prüfungsstrategie für nicht forschungsbezogene Programme besteht darin, Stichprobenansätze zu definieren, die die Bestimmung einer aussagekräftigen Fehlerquote ermöglichen, dabei aber gleichzeitig die Prüfungswirtschaftlichkeit maximieren, indem sie sich auf große und risikobehaftete Zuwendungsempfänger konzentrieren.

Zuverlässigkeit der Managementerkklärungen der Kommission

8.35. Die geprüften Jährlichen Tätigkeitsberichte liefern eine angemessene Bewertung des Finanzmanagements im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge. Die vorgelegten Informationen bestätigen die Bemerkungen und Schlussfolgerungen des Hofes.

8.36. Drei Generaldirektionen ⁽²⁰⁾ äußerten einen Vorbehalt bezüglich der Restfehler, durch die die Genauigkeit der Kostenaufstellungen zum RP7 beeinträchtigt wird, und zwei Generaldirektionen ⁽²¹⁾ erhielten ihren jeweiligen Vorbehalt in Bezug auf die Kostenaufstellungen zum RP6 aufrecht. Die GD ENTR machte zudem einen Vorbehalt hinsichtlich der Zuverlässigkeit der Finanzberichterstattung der ESA geltend (siehe Ziffer 8.18).

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerungen

8.37. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Zahlungen für das am 31. Dezember 2011 endende Haushaltsjahr im Themenkreis Forschung und andere interne Politikbereiche in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind ⁽²²⁾.

8.38. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die untersuchten Überwachungs- und Kontrollsysteme im Themenkreis Forschung und andere interne Politikbereiche bedingt wirksam sind.

Empfehlungen

8.39. **Anhang 8.3** zeigt das Ergebnis der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung seiner in früheren Jahresberichten (2008 und 2009) ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden. Hierzu ist Folgendes anzumerken:

- a) Für den Fall, dass bei Ex-post-Prüfungen umfangreiche Abweichungen zwischen den bescheinigten und den geprüften Beträgen aufgedeckt werden, bestand noch Ende 2011 kein direktes Rückmeldungsverfahren, das dazu dient, den bescheinigenden Prüfern die Prüfungsfeststellungen der Kommission bekannt zu geben.

8.36. Die Kommission wird die von der ESA vorgelegten Finanzberichte weiterhin prüfen und die ESA bei der Umsetzung ihrer Maßnahmen zu Verbesserung der Finanzberichte für die Kommission ermutigen und unterstützen. Angesichts der derzeit laufenden Maßnahmen geht die Kommission davon aus, dass die Probleme bald gelöst werden, woraufhin dieser Vorbehalt dann erst vermindert und schließlich aufgehoben wird.

8.38. Nach Auffassung der Kommission bietet das Verwaltungs- und Kontrollsystem von der Verwaltungsperspektive aus betrachtet — d. h., wenn man die Ziele im Hinblick auf Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit gegen Gesichtspunkte der Verhältnismäßigkeit des Risikos und der Kosteneffektivität der Kontrollen abwägt — eine angemessene Sicherheit, vorbehaltlich der von den bevollmächtigten Anweisungsbefugten angemeldeten Vorbehalte, die in Paragraph 8.36 aufgeführt werden.

8.39.

- a) Bei den Dienststellen der Kommission gibt es ein Verfahren, das dazu dient, den bescheinigenden Prüfern Rückmeldungen zu machen, wenn bei den Ex-post-Prüfungen der Kommission erhebliche Unterschiede zwischen den bescheinigten Kostenaufstellungen und den Feststellungen der Kommission bestehen. Dabei geht entweder ein Schreiben an die Zuwendungsempfänger, in dem sie aufgefordert werden, den bescheinigenden Prüfern die Rückmeldungen mitzuteilen, oder man richtet sich direkt an die bescheinigenden Prüfer.

⁽²⁰⁾ GD ENTR, GD INFSO und GD RTD.

⁽²¹⁾ GD ENTR und GD RTD.

⁽²²⁾ Siehe Ziffern 8.12 und 8.13.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

b) Die Kommission setzte ihre Anstrengungen zur Umsetzung von Prüfungsergebnissen (durch Anpassung der Kostenaufstellungen oder Ausstellung von Einziehungsanordnungen) fort, wenn sich herausstellte, dass Teilnehmer in ihren Kostenaufstellungen überhöhte Ausgaben gemeldet hatten. Der Hof stellte allerdings fest, dass das Wiedereinziehungsverfahren in der Praxis besonders bei Extrapolationen sehr langwierig ist (siehe Ziffern 8.29 und 8.30).

8.40. Aufgrund dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2011 unterbreitet der Hof der Kommission die nachstehenden Empfehlungen.

— In Bezug auf die Forschungsrahmenprogramme

— **Empfehlung 1:** Die Kommission sollte ihre Anstrengungen intensivieren, um die in Zwischen- und Abschlusszahlungen festgestellten Fehler zu beheben.

— **Empfehlung 2:** Sie sollte ihre Initiativen verstärken, um Zuwendungsempfänger und unabhängige Prüfer auf die bei den Ex-post-Prüfungen des Hofes und der Kommission aufgedeckten Fehler hinzuweisen.

— **Empfehlung 3:** Sie sollte sicherstellen, dass die externen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, die in ihrem Auftrag Prüfungen durchführen, ihre Verfahren auf die Leitlinien und Standardverfahren der Kommission abstimmen und vor allem die Qualität der Prüfungsunterlagen verbessern.

b) Die Kommission hat sich bereits mit der Feststellung des Rechnungshofes befasst. Hinsichtlich der Korrektur von Fehlern in mehrjährigen RP-Projekten besteht die gängige Praxis darin, sie mit den nächsten Zahlungen zu verrechnen. In vielen Fällen werden die nächsten Zahlungen ein oder eineinhalb Jahre später beantragt, was einen erheblichen Einfluss auf den Grad der Umsetzung von 2010 und 2011 abgeschlossenen Prüfungen hat.

8.40. Siehe Antwort auf die Ziffern 1.12 bis 1.13.

— Die Möglichkeiten zur Vereinfachung der RP7-Vorschriften wurden ausgeschöpft. Die Kommission wird durch die folgenden Maßnahmen jedoch weiterhin an der Behebung von Fehlern arbeiten:

— Verstärkte anhaltende Bemühungen, um Teilnehmer und bescheinigende Prüfer zu unterstützen und ihnen Rückmeldungen zu geben;

— Überprüfung von Ex-ante-Kontrollverfahren, ohne jedoch die Zeit bis zur Zahlung übermäßig zu verlängern;

— Fortsetzung ihrer Prüfungsarbeit und Wiedereinziehungsmaßnahmen;

— Überwachung der finanziellen Auswirkungen der ermittelten Fehler, die — über den Mehrjahreszeitraum betrachtet — niedriger ausfallen dürften als der Fehler.

Eine weitere Vereinfachung wurde in Horizont 2020 vorgeschlagen, die, wenn sie übernommen wird, zu einer geringeren Fehlerquote führen wird.

— Bei den Dienststellen der Kommission gibt es ein Verfahren, das dazu dient, den bescheinigenden Prüfern Rückmeldungen zu machen, wenn bei den Ex-post-Prüfungen der Kommission erhebliche Unterschiede zwischen den bescheinigten Kostenaufstellungen und den Feststellungen der Kommission bestehen. Dabei geht entweder ein Schreiben an die Zuwendungsempfänger, in dem sie aufgefordert werden, den bescheinigenden Prüfern die Rückmeldungen mitzuteilen, oder man richtet sich direkt an die bescheinigenden Prüfer.

— Die Kommission wird ihre Anstrengungen intensivieren, um zu gewährleisten, dass die externen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften alle spezifischen Anforderungen erfüllen, die in dem Rahmenvertrag für jeden Prüfungsauftrag aufgeführt werden. In diesem Zusammenhang werden Überprüfungen der von den externen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften einbehaltenen Arbeitspapiere durchgeführt, um sicherzustellen, dass diese den Anforderungen des Rahmenvertrags entsprechen. Die ersten derartigen Überprüfungen finden vor Ende 2012 statt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

— In Bezug auf die anderen internen Politikbereiche

- **Empfehlung 4:** Sie sollte schnellstmöglich eine Ex-post-Prüfungsstrategie für das Programm zur Unterstützung der IKT-Politik einführen und sich dafür auf die Erfahrungen mit der risikoorientierten Ex-post-Prüfungsmethode der GD INFSO für Projekte der Rahmenprogramme stützen.

- Die GD INFSO hat eine Prüfungsstrategie für nicht forschungsbezogene Programme entwickelt, die noch 2012 umgesetzt wird und sich unter anderem auch auf das Programm zur Unterstützung der IKT-Politik bezieht.

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG DES GARANTIEFONDS FÜR MASSNAHMEN IM ZUSAMMENHANG MIT DEN AUSSENBEZIEHUNGEN

8.41. Mithilfe des Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen⁽²³⁾ (im Folgenden „der Fonds“), aus dem Garantien für Darlehen an Drittländer bereitgestellt werden, sollen die Gläubiger der EU⁽²⁴⁾ bei Schuldnerausfall entschädigt und eine direkte Inanspruchnahme des Unionshaushalts vermieden werden. Für die administrative Verwaltung des Fonds ist die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (GD ECFIN) zuständig, während die Europäische Investitionsbank (EIB) mit der Finanzverwaltung betraut wurde.

8.42. Zum 31. Dezember 2011 belief sich das in der konsolidierten Jahresrechnung der EU ausgewiesene Nettoguthaben des Fonds auf 1 475 Millionen Euro gegenüber 1 346 Millionen Euro zum 31. Dezember 2010⁽²⁵⁾. Im Prüfungszeitraum wurden keine Garantien aus dem Fonds in Anspruch genommen.

8.43. Die EIB und die Kommission wenden einen Richtwert (Benchmark-Index) zur Überprüfung der jährlichen Wertentwicklung des Fonds an. Die Rendite aus dem Fondsportfolio des Jahres 2011 belief sich auf 0,72 %, womit der Richtwert um 139 Basispunkte unterschritten wurde.

⁽²³⁾ Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2728/94 des Rates vom 31. Oktober 1994 zur Einrichtung eines Garantiefonds für Maßnahmen im Zusammenhang mit den Außenbeziehungen (ABl. L 293 vom 12.11.1994, S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 89/2007 (ABl. L 22 vom 31.1.2007, S. 1).

⁽²⁴⁾ In erster Linie die EIB; dies gilt aber auch für Euratom-Darlehen zugunsten von Drittstaaten und für EU-Darlehen zugunsten von Drittstaaten als Teil der makrofinanziellen Hilfe.

⁽²⁵⁾ Das vom Fonds vor Konsolidierung ausgewiesene eigene Nettoguthaben belief sich auf 1 495 Millionen Euro.

ANHANG 8.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IM THEMENKREIS FORSCHUNG UND ANDERE INTERNE POLITIKBEREICHE

	2011					2010	2009	2008					
	RP6	RP7	LLP	Sonstige	Insgesamt								
GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE													
Vorgänge insgesamt (davon):	17	68	10	55	150	150	351	361					
Vorschüsse	2	23	9	30	64	77	125	237					
Zwischen-/Abschlusszahlungen	15	45	1	25	86	73	226	124					
ERGEBNISSE DER PRÜFUNGEN ⁽¹⁾ ⁽²⁾													
Anteil der geprüften Vorgänge, die													
nicht fehlerbehaftet waren	47 %	(8)	32 %	(22)	100 %	(10)	65 %	(36)	51 %	(76)	61 %	72 %	86 %
mit einem oder mehreren Fehlern behaftet waren	53 %	(9)	68 %	(46)	0 %	(0)	35 %	(19)	49 %	(74)	39 %	28 %	14 %
Aufschlüsselung der fehlerbehafteten Vorgänge													
Aufschlüsselung nach Ausgabenart													
Vorschüsse	0 %	(0)	11 %	(5)	0 %	(0)	63 %	(12)	23 %	(17)	12 %	9 %	19 %
Zwischen-/Abschlusszahlungen	100 %	(9)	89 %	(41)	0 %	(0)	37 %	(7)	77 %	(57)	88 %	91 %	81 %
Aufschlüsselung nach Fehlerart													
Nicht quantifizierbare Fehler	0 %	(0)	39 %	(18)	0 %	(0)	53 %	(10)	38 %	(28)	33 %	35 %	34 %
Quantifizierbare Fehler	100 %	(9)	61 %	(28)	0 %	(0)	47 %	(9)	62 %	(46)	67 %	65 %	66 %
Förderfähigkeit	100 %	(9)	96 %	(27)	0 %	(0)	100 %	(9)	98 %	(45)	97 %	55 %	65 %
Tatsächliches Vorhandensein	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	(0)	0 %	6 %	3 %
Genauigkeit	0 %	(0)	4 %	(1)	0 %	(0)	0 %	(0)	2 %	(1)	3 %	39 %	32 %
GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER													
Wahrscheinlichste Fehlerquote						3,0 %							
Obere Fehlergrenze						4,9 %							
Untere Fehlergrenze						1,1 %							

⁽¹⁾ Zur besseren Darstellung von Bereichen mit unterschiedlichen Risikoprofilen innerhalb des Themenkreises wurde die Stichprobe in Segmente unterteilt.

⁽²⁾ Die Zahlen in Klammern entsprechen der tatsächlichen Anzahl der Vorgänge.

ANHANG 8.2

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON SYSTEMEN IM THEMENKREIS FORSCHUNG UND ANDERE INTERNE POLITIKBEREICHE

Bewertung der geprüften Systeme

Betroffenes System	Ex-ante-Dokumentenprüfungen	Prüfungsbescheinigung	Ex-post-Finanzprüfungen	Gesamtbewertung
Forschungsrahmenprogramme	Bedingt wirksam	Bedingt wirksam	Wirksam	Bedingt wirksam
Rahmenprogramm für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation — Programm zur Unterstützung der IKT-Politik	Bedingt wirksam	n. z.	Nicht wirksam	Bedingt wirksam

STAND DER WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN FÜR DEN THEMENKREIS FORSCHUNG UND ANDERE INTERNE POLITIKBEREICHE

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof	Antwort der Kommission
2009	<p>Die Kommission sollte die bescheinigenden Prüfer dazu ermutigen, sich noch besser mit den Förderfähigkeitskriterien vertraut zu machen, damit die Zuverlässigkeit der von ihnen ausgestellten Prüfungsbescheinigungen erhöht wird</p> <p>(Ziffer 8.32).</p>	<p>Für den Fall, dass bei Ex-post-Prüfungen umfangreiche Abweichungen zwischen den bescheinigten und den geprüften Beträgen aufgedeckt werden, besteht kein Rückmelungsverfahren, das dazu dient, den bescheinigenden Prüfern die Prüfungsfeststellungen der Kommission bekannt zu geben. Die Kommission plant die Einrichtung eines entsprechenden Verfahrens für 2012.</p> <p>Darüber hinaus hat die Kommission 2012 eine Informationskampagne für Zuwendungsempfänger und die von ihnen beauftragten bescheinigenden Prüfer mit dem Ziel gestartet, die Zuverlässigkeit der vorgelegten Kostenaufstellungen und (ggf.) der zugehörigen Prüfungsbescheinigungen zu erhöhen.</p>	<p>Bei den Dienststellen der Kommission gibt es bereits ein Verfahren, das dazu dient, den bescheinigenden Prüfern Rückmeldungen zu machen, wenn bei den Ex-post-Prüfungen der Kommission erhebliche Unterschiede zwischen den bescheinigten Kostenaufstellungen und den Feststellungen der Kommission bestehen. Dabei geht entweder ein Schreiben an die Zuwendungsempfänger, in dem sie aufgefordert werden, den bescheinigenden Prüfern die Rückmeldungen mitzuteilen, oder man richtet sich direkt an die bescheinigenden Prüfer.</p>
2008	<p>Die Kommission sollte für eine rigorose Anwendung der Kontrollen sorgen, insbesondere indem sie ggf. Sanktionen verhängt und im Fall zu Unrecht erstatteter Kosten Wiedereinziehungen bzw. Anpassungen vornimmt</p> <p>(Ziffer 7.42).</p>	<p>Die Kommission setzte 2011 ihre Anstrengungen zur Umsetzung von Prüfungsergebnissen durch Anpassung der Kostenaufstellungen oder Ausstellung von Einziehungsanordnungen fort. Außerdem verlangt sie seit 2009 systematisch Schadenersatz von Teilnehmern, die überhöhte Ausgaben gemeldet und dadurch ungerechtfertigte finanzielle Beiträge von der Kommission erhalten haben.</p> <p>Allerdings wurde festgestellt, dass in der Praxis insbesondere bei Extrapolationen mehr Verfahren eingeleitet als abgeschlossen wurden.</p>	<p>Da die Dienststellen der Kommission die Rechte der Zuwendungsempfänger in allen Phasen berücksichtigen müssen, ist die Umsetzung der Prüfungsergebnisse, vor allem im Zusammenhang mit der Extrapolation, ein schwieriger und langwieriger Prozess. Außerdem können einige Fälle erst umgesetzt werden, wenn das Projekt abgeschlossen ist. In letzter Zeit wurde der Verwaltung von Extrapolationsfällen eine hohe Priorität eingeräumt. So wurde beispielsweise in der GD RTD das für dieses Verfahren zuständige Team verstärkt, und infolgedessen konnten bis zum 8. Mai 2012 17 Extrapolationsfälle abgeschlossen und 13 eingeleitet werden.</p>

KAPITEL 9

Verwaltungs- und sonstige Ausgaben

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	9.1-9.8
Besondere Merkmale des Themenkreises	9.4-9.5
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	9.6-9.8
Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge	9.9
Wirksamkeit der Systeme	9.10
Bemerkungen zu den einzelnen Organen und Einrichtungen	9.11-9.29
Europäisches Parlament	9.12-9.17
Europäischer Rat und Rat	9.18
Kommission	9.19-9.21
Rechnungshof	9.22
Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss	9.23-9.24
Europäischer Auswärtiger Dienst	9.25-9.28
Sonstige Organe und Einrichtungen	9.29
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	9.30-9.34
Schlussfolgerungen	9.30-9.32
Empfehlungen	9.33-9.34

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

9.1. Dieses Kapitel enthält die spezifische Beurteilung des Hofes zu den Verwaltungs- und sonstigen Ausgaben der Organe und Einrichtungen der Europäischen Union. Wichtige Informationen zu den abgedeckten Organen und Einrichtungen sowie den Ausgaben im Haushaltsjahr 2011 sind **Tabelle 9.1** zu entnehmen.

Tabelle 9.1 — Verwaltungs- und sonstige Ausgaben — wichtige Informationen 2011

(Millionen Euro)

Haushaltstitel	Themenkreis	Beschreibung	Zahlungen	Art der Mittelverwaltung
14, 24-31	Verwaltungs- und sonstige Ausgaben	Europäisches Parlament	1 580	zentral direkt
		Rat	547	zentral direkt
		Kommission	6 264	zentral direkt
		Gerichtshof	334	zentral direkt
		Rechnungshof	137	zentral direkt
		Wirtschafts- und Sozialausschuss	126	zentral direkt
		Ausschuss der Regionen	91	zentral direkt
		Europäischer Bürgerbeauftragter	9	zentral direkt
		Europäischer Datenschutzbeauftragter	7	zentral direkt
		Europäischer Auswärtiger Dienst	682	zentral direkt
Verwaltungsausgaben insgesamt			9 777	
Operative Ausgaben insgesamt			—	
Zahlungen des Jahres insgesamt			9 777	
Mittelbindungen des Jahres insgesamt			11 721	

Quelle: Jahresrechnung 2011 der Europäischen Union.

9.2. Dieses Kapitel erstreckt sich auch auf Ausgaben, die im Gesamthaushaltsplan als operative Ausgaben aufgeführt sind, obwohl sie in den meisten Fällen nicht die Umsetzung von Maßnahmen, sondern die Gewährleistung des Verwaltungsbetriebs der Kommission zum Zweck haben. Diese Ausgaben gehen zulasten folgender Titel des Gesamthaushaltsplans: Titel 14 (Steuern und Zollunion), Titel 24 (Betrugsbekämpfung), Titel 25 (Koordinierung der Politiken und rechtliche Beratung der Kommission), Titel 26 (Verwaltung der Kommission), Titel 27 (Haushalt) und Titel 29 (Statistik).

9.3. Der Hof behandelt die EU-Agenturen und -Exekutivagenturen sowie die Europäischen Schulen ⁽¹⁾ in gesonderten Berichten. Eine Finanzprüfung bei der Europäischen Zentralbank fällt nicht in den Zuständigkeitsbereich des Hofes.

⁽¹⁾ Der besondere Jahresbericht des Hofes über die Europäischen Schulen ist an den Obersten Rat der Europäischen Schulen mit Kopie an das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission gerichtet.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Besondere Merkmale des Themenkreises

9.4. Die Verwaltungs- und sonstigen Ausgaben umfassen Ausgaben für Personal (Gehälter, Zulagen und Versorgungsbezüge), welche 60 % der Gesamtausgaben in diesem Bereich ausmachen, sowie für Gebäude, Ausstattung, Energie, Kommunikation und Informationstechnologie.

9.5. Zu den risikobehafteten Bereichen des Themenkreises Verwaltungs- und sonstige Ausgaben gehören Verstöße gegen Vergabeverfahren, die Ausführung von Verträgen, die Einstellung von Personal und die Berechnung von Dienstbezügen und Zulagen.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

9.6. Der übergreifende Prüfungsansatz des Hofes sowie seine Prüfungsmethodik sind in **Teil 2** von **Anhang 1.1** (Kapitel 1) beschrieben. Im Fall der Prüfung des Themenkreises Verwaltungs- und sonstige Ausgaben ist auf die folgenden besonderen Sachverhalte hinzuweisen:

- Es wurde eine Stichprobe von 56 Vorgängen untersucht, darunter drei Vorschüsse und 53 Abschlusszahlungen.
- Die Bewertung der Systeme bezog sich auf die Übereinstimmung der von den einzelnen Organen und Einrichtungen angewandten Überwachungs- und Kontrollsysteme⁽²⁾ mit den Vorschriften der Haushaltsordnung.
- Die Analyse der Managementerkklärungen der Kommission bezog sich auf die Jährlichen Tätigkeitsberichte von vier Generaldirektionen und Ämtern der Kommission, die in erster Linie für Verwaltungsausgaben zuständig sind⁽³⁾.

9.7. Der Hof prüfte zudem bei allen Organen und Einrichtungen⁽⁴⁾ die folgenden ausgewählten Themenbereiche:

- a) Bewilligungskriterien, Berechnung und Zahlung von Sozialleistungen an Bedienstete (Haushaltszulage, Zulage für ein unterhaltsberechtigtes Kind oder eine ihm gleichgestellte Person und Erziehungszulagen, einschließlich der Abzüge von anderweitig gezahlten Zulagen gleicher Art);

⁽²⁾ Ex-ante- und Ex-post-Überprüfungen, interne Revision, Aufzeichnung von Ausnahmen und Normen für die interne Kontrolle.

⁽³⁾ Die Analyse bezog sich auf die folgenden Generaldirektionen und Ämter der Kommission: das Amt für die Feststellung und Abwicklung individueller Ansprüche (PMO), das Amt für Gebäude, Anlagen und Logistik in Brüssel (OIB), das Amt für Gebäude, Anlagen und Logistik in Luxemburg (OIL) und die Generaldirektion Informatik (DIGIT).

⁽⁴⁾ Mit Ausnahme des Rechnungshofs (siehe Ziffer 9.8).

BEMERKUNGEN DES HOFES

- b) Verfahren für die Verlängerung und Änderung der Arbeitsverträge von Zeit- und Vertragsbediensteten;
- c) offene, nichtoffene und Verhandlungsverfahren bei der Auftragsvergabe.

9.8. Der Rechnungshof wird von einer externen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ⁽⁵⁾ geprüft, die einen Bericht des unabhängigen Abschlussprüfers zum Jahresabschluss des Haushaltsjahrs vom 1. Januar 2011 bis 31. Dezember 2011 und einen Assurance-Bericht über die ordnungsgemäße Verwendung der Ressourcen des Hofes sowie die während des Haushaltsjahrs vom 1. Januar 2011 bis 31. Dezember 2011 vorhandenen Kontrollverfahren erstellt hat (siehe Ziffer 9.22).

ORDNUNGSMÄSSIGKEIT DER VORGÄNGE

9.9. Die Ergebnisse der Prüfung von Vorgängen sind in **Anhang 9.1** zusammengefasst. Bei seiner Prüfung der Stichprobe von Vorgängen stellte der Hof fest, dass 7 % fehlerbehaftet waren. Der Hof schätzt die wahrscheinlichste Fehlerquote auf 0,1 % ⁽⁶⁾.

WIRKSAMKEIT DER SYSTEME

9.10. Die Ergebnisse der Prüfung des Hofes der Überwachungs- und Kontrollsysteme sind in **Anhang 9.2** zusammengefasst.

BEMERKUNGEN ZU DEN EINZELNEN ORGANEN UND EINRICHTUNGEN

9.11. Die im Folgenden aufgeführten spezifischen Bemerkungen sind nach Organ bzw. Einrichtung der Europäischen Union aufgegliedert und stellen die Beurteilungen in den Ziffern 9.9 und 9.10 nicht infrage. Sie sind zwar nicht für die Verwaltungsausgaben insgesamt wesentlich, aber im Umfeld des jeweiligen betroffenen Organs bzw. der jeweiligen betroffenen Einrichtung von Bedeutung.

⁽⁵⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

⁽⁶⁾ Der Hof berechnet die geschätzte Fehlerquote auf der Grundlage einer repräsentativen statistischen Stichprobe. Der angegebene Prozentsatz entspricht der bestmöglichen Schätzung (der sogenannten wahrscheinlichsten Fehlerquote). Der Hof ist zu 95 % sicher, dass die Fehlerquote in der Grundgesamtheit zwischen 0,0 % (untere Fehlergrenze) und 0,3 % (obere Fehlergrenze) liegt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Europäisches Parlament**Zahlung von Sozialleistungen und Zulagen an Bedienstete**

9.12. In zwei von fünf geprüften Fällen waren die Informationen, die den für die persönliche und familiäre Situation von Bediensteten zuständigen Dienststellen des Europäischen Parlaments zur Verfügung standen, entweder nicht auf dem neuesten Stand oder wurden nicht ordnungsgemäß verarbeitet. In einem dieser Fälle führte dies zu überhöhten Zahlungen.

Einstellung von akkreditierten parlamentarischen Assistenten

9.13. Gemäß der internen Regelung ⁽⁷⁾ für die Beschäftigung von akkreditierten parlamentarischen Assistenten können letztere das ärztliche Gutachten und sonstige für den Abschluss des Arbeitsvertrags erforderlichen Unterlagen innerhalb von drei Monaten nach dem Tag, an dem der Vertrag über ihre Ersteinstellung in Kraft tritt, einreichen. Diese Ausnahmeregelung steht im Widerspruch zu den Artikeln 128 und 129 der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften ⁽⁸⁾, wonach vor Abschluss des Arbeitsvertrags sämtliche Bedingungen für die Einstellung erfüllt sein müssen. Verdeutlicht wird dies durch die Tatsache, dass die akkreditierten parlamentarischen Assistenten in fünf der 10 geprüften Fälle das erforderliche ärztliche Gutachten zwischen drei und sieben Monate nach Abschluss des Arbeitsvertrags einreichten. Was die Erfüllung der Voraussetzungen hinsichtlich der Sprachkenntnisse ⁽⁹⁾ betrifft, waren in keinem der geprüften 10 Fälle Unterlagen verfügbar, anhand deren nachgewiesen werden konnte, dass entsprechende Prüfungen stattgefunden hatten.

⁽⁷⁾ Durchführungsbestimmungen zu Titel VII der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften (Beschluss des Präsidiums vom 9. März 2009).

⁽⁸⁾ Verordnung (EG) Nr. 160/2009 des Rates vom 23. Februar 2009 zur Änderung der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften (ABl. L 55 vom 27.2.2009, S. 1).

⁽⁹⁾ Gemäß Artikel 128 Absatz 2 Buchstabe e der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften muss ein Assistent gründliche Kenntnisse in einer Sprache der Gemeinschaft und ausreichende Kenntnisse in einer weiteren Sprache der Gemeinschaft in dem für die Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben erforderlichen Umfang besitzen.

ANTWORT DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

9.12. Die Einziehung der überzahlten Beträge wird seit November 2011 durch Gehaltsabzug bei dem betreffenden Bediensteten vorgenommen. Außerdem wurden Maßnahmen ergriffen, um über aktuelle Informationen über die persönliche und familiäre Situation der Bediensteten zu verfügen und sie ordnungsgemäß zu bearbeiten. Dies erfolgt insbesondere im Rahmen des ständigen Bestrebens, das Kontrollumfeld zu verbessern. Das jährliche Verfahren der Validierung/Aktualisierung der persönlichen Daten über die Dienstvorgesetzten wurde erneut eingeleitet, damit von 100 % der Bediensteten Antworten vorliegen. Diese erneute Einleitung des Verfahrens bezüglich jedes einzelnen Bediensteten stellt eine Vorbedingung für die etwaige Ergreifung einschneidenderer Maßnahmen im Fall der Nichtbeantwortung dar.

ANTWORT DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

9.13. Das Parlament nimmt die Haltung des Hofes zur Kenntnis, der der Auffassung ist, dass die Bestimmungen der Artikel 15.2 und 16.3 der Durchführungsbestimmungen nicht in jeder Hinsicht den Anforderungen des Artikels 128 der Verordnung (EG) Nr. 160/2009 entsprechen. Das Parlament stellt fest, dass der Gesetzgeber im Bereich der Kontrolle der Bedingungen der physischen Eignung keine Regelung wünschte, die vollkommen identisch mit derjenigen ist, die für Beamte und Zeitbedienstete gilt. Deshalb hat er auch nicht ausdrücklich angegeben, dass die ärztliche Untersuchung vor der Ernennung zu erfolgen hat, wie das beispielsweise in Artikel 33 des Beamtenstatuts der Fall ist.

Seit Februar 2012 enthält das Formblatt für die Einstellung eine Klausel, in der der Abgeordnete ehrenwörtlich erklärt, dass der APA, den er einstellen möchte, über die erforderlichen Sprachkenntnisse verfügt.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Durchführung der Ex-ante-Überprüfung von Einstellungsverfahren

9.14. Gemäß den Artikeln 47 und 48 der Durchführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung wird jeder Haushaltsvollzugsvorgang einer Ex-ante-Überprüfung unterzogen. Bei neun der 10 geprüften Verfahren für die Einstellung von akkreditierten parlamentarischen Assistenten waren keine Unterlagen verfügbar, anhand deren nachgewiesen werden konnte, dass eine Ex-ante-Überprüfung der Einstellungsunterlagen vorgenommen wurde. Nach der einschlägigen Praxis müssen sämtliche formalen Unterlagen für die Zwecke der internen Kontrolle ordnungsgemäß ausgefüllt und archiviert werden.

Auftragsvergabe

9.15. Im Zuge der Prüfung wurden 10 Vergabeverfahren untersucht. In zwei Fällen, in denen es um die Instandhaltung der Gebäude bzw. um Druckereidienstleistungen ging, wurden bei der Anwendung der Auswahl- und Zuschlagskriterien Mängel festgestellt.

9.16. Im Fall des Verfahrens bezüglich der Instandhaltung der Gebäude erhielten die Bieter keine ausführlichen Informationen über das für die Bewertung ihrer Angebote angewandte Verfahren. Bei einem Los mit einem Wert von 750 000 Euro über einen Zeitraum von vier Jahren (von einem Gesamtauftragswert von 23 141 740 Euro) wurde der geschätzte Wert des zu verwendenden Materials, der sich auf 40 % des Loswertes belief, nicht in den Verdingungsunterlagen ausgewiesen. Bieter wurden lediglich dazu aufgefordert, die prozentuale Bruttogewinnspanne beim Material anzugeben, was sie daran hinderte, durch die optimale Kombination der Bestandteile ihres finanziellen Angebots wettbewerbsfähigere Angebote zu unterbreiten.

9.17. Im Fall eines Verhandlungsverfahrens bezüglich Druckereidienstleistungen wurden die Spezifikationen des Standortes, an dem die Dienste zu erbringen sind, nicht in einer klaren und transparenten Weise formuliert. Außerdem waren sämtliche potenziellen Bieter, die zur Angebotsabgabe aufgefordert wurden, in Luxemburg ansässig, wodurch der grenzübergreifende Wettbewerb behindert wurde. Von 11 zur Angebotsabgabe aufgeforderten potenziellen Bietern reichte lediglich der vorherige Auftragnehmer ein Angebot ein, woraufhin der Auftrag im Wert von 60 000 Euro für einen Zeitraum von vier Jahren an ihn vergeben wurde. Darüber hinaus wurde vor Aufnahme der Verhandlungen nicht geprüft, ob die Auswahlkriterien erfüllt wurden, was einen Verstoß gegen Artikel 122 Absatz 3 der Durchführungsbestimmungen zur Haushaltsordnung darstellte.

ANTWORT DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

9.14. *An den Ex-ante-Kontrollen, die von dem für die Einstellung zuständigen Referat durchgeführt werden, werden derzeit erhebliche Verbesserungen vorgenommen (Neufassung der Checklisten für die Kontrolle und Einrichtung von Datenabgleichen). Die diesen Ex-ante-Kontrollen zugrunde liegenden Unterlagen werden von nun an ordnungsgemäß aufbewahrt.*

ANTWORT DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

9.16. *Bei diesem speziellen Los hat das Parlament die Materialien als einen Fixbetrag aufgenommen, um die tatsächlichen Kosten der Arbeiten individualisieren und gewichten zu können.*

ANTWORT DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

9.17. *Das Parlament stimmt den Anmerkungen des Hofes zu und wird sie bei der Vorbereitung des nächsten Verfahrens berücksichtigen. Allerdings betont das Parlament, dass für diesen speziellen Auftrag mit geringem Wert die zu erbringenden Dienstleistungen im Wesentlichen lokaler Art waren.*

BEMERKUNGEN DES HOFES

Europäischer Rat und Rat**Auftragsvergabe**

9.18. Im Zuge der Prüfung wurden fünf Vergabeverfahren untersucht. In zwei Fällen, die Reinigungsleistungen (Auftragswert in Höhe von 16 214 000 Euro über einen Zeitraum von vier Jahren) bzw. den Kauf von Dienstkleidung und -schuhen (Auftragswert in Höhe von 344 000 Euro über einen Zeitraum von vier Jahren) betrafen, konnte der Rat in dem Fall, in dem Bieter für bestimmte Posten keinen Preis anboten, gemäß den Verdingungsunterlagen auf der Grundlage des von den anderen Bietern angegebenen Durchschnittspreises für den entsprechenden Posten eine Preisschätzung vornehmen. Demnach ändert der Rat den Wert des Angebots in einer Weise, die in der Haushaltsordnung nicht vorgesehen ist.

Kommission**Berechnung und Zahlung von Sozialleistungen an Bedienstete**

9.19. In 15 von 28 geprüften Fällen waren die Informationen, die dem für die persönliche und familiäre Situation von Bediensteten zuständigen Amt für die Feststellung und Abwicklung individueller Ansprüche (PMO) zur Verfügung standen, nicht auf dem neuesten Stand. In sechs dieser Fälle führte dies zu fehlerhaften Zahlungen, da die abgezogenen Beträge nicht dem zuletzt maßgeblichen Betrag der von den nationalen Behörden gezahlten Leistungen entsprachen⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ Gemäß Artikel 67 Absatz 2 des Statuts der Beamten sind anderweitig gezahlte Zulagen gleicher Art von den von den Organen gezahlten Zulagen abzuziehen.

ANTWORT DES RATES

9.18. Der Rat möchte zuerst anmerken, dass kein Verstoß gegen die Haushaltsordnung vorliegt, da Artikel 148 Absatz 3 der Durchführungsverordnung Kontakte betrifft, die zur Änderung des Werts des Angebots führen. Bei den vom Rechnungshof geprüften Verfahren haben keine derartigen Kontakte stattgefunden. Der Rat ist sich durchaus bewusst, dass diese Bestimmung es einem Organ nicht gestattet, Preise, die ein Bieter vergessen hat, anzufordern.

Damit jedoch der Bieter nicht ausgeschlossen wird und der Wettbewerb bei komplexen Ausschreibungen, die eine ganze Palette von Produkten oder Dienstleistungen umfassen, aufrechterhalten wird, ist in den Ausschreibungsunterlagen ausdrücklich angegeben, dass der Bewertungsausschuss bei Fehlen eines Preises auf eigene Initiative (ohne Kontaktaufnahme zu dem Bieter) einen theoretischen Durchschnittspreis anwenden kann. Damit keine Verzerrung der Bieterabsicht erfolgt, wird diese Methode nur zur Berichtigung einer begrenzten Anzahl von fehlenden Preisen angewandt. Sie wurde nur in einem der vom Rechnungshof genannten Fälle für einen geringfügigen Artikel aus einer Liste von 81 Preisen angewandt (entsprechend einem finanziellen Anteil von 0,67 % des Angebots).

Das Generalsekretariat des Rates ist der Ansicht, dass diese Vorgehensweise uneingeschränkt mit dem Geiste und den Grundsätzen der Haushaltsordnung, nämlich Transparenz, Verhältnismäßigkeit und Nichtdiskriminierung, in Einklang steht. Dieser Ansatz — sofern er maßvoll und sorgfältig angewandt wird — sichert einen angemessenen Wettbewerb und eine wirtschaftliche Haushaltsführung.

ANTWORT DER KOMMISSION

9.19. Eine automatische Aktualisierung der Beträge der Zulagen gleicher Art, die vom belgischen Staat gezahlt werden, wird von der Kommission seit April 2012 in SYSPER 2/Rechte (IT-System für die Verwaltung individueller Ansprüche) durchgeführt. Diese Automatisierung wird das Fehlerrisiko erheblich verringern, da die Aktualisierung nicht länger manuell erfolgt. Die anderen Mitgliedstaaten werden folgen.

Außerdem wird ein neues Modul auf der Basisoberfläche von SYSPER 2/Rechte installiert. Die Bediensteten werden aufgefordert, die Berufstätigkeit des Ehegatten anzugeben. Die weiteren Module von SYSPER 2/Rechte, die installiert werden, umfassen auch Bereiche von Zulagen gleicher Art.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Auftragsvergabe

9.20. Im Zuge der Prüfung wurden vier vom Amt für Gebäude, Anlagen und Logistik in Luxemburg (OIL) angewandte Vergabeverfahren untersucht. Bei drei dieser Verfahren, bei denen es um Aufträge für die Bereitstellung von Sicherheitsdiensten (Auftragswert in Höhe von 46 000 000 Euro über einen Zeitraum von vier Jahren), Schulungen (Auftragswert in Höhe von 860 000 Euro über einen Zeitraum von vier Jahren) und Wartungsdiensten (Auftragswert in Höhe von 11 000 000 Euro über einen Zeitraum von vier Jahren) ging, die im Wege der Vergabe im Preiswettbewerb vergeben wurden, wurden in Bezug auf folgende Punkte Mängel festgestellt: Anwendung der Zuschlagskriterien in der Auswahlphase, mehrmalige Verwendung ähnlicher Kriterien im Laufe des Bewertungsprozesses und Unstimmigkeiten bei der Festlegung und Bewertung der Auswahlkriterien.

9.21. Das Amt für Gebäude, Anlagen und Logistik (OIL) organisierte zudem ein offenes Vergabeverfahren für die Unterstützung und Beratung in technischen, architektonischen und finanziellen Fragen. Der Gesamtauftragswert belief sich auf 3 214 000 Euro über einen Zeitraum von vier Jahren. Bei der gewählten Vertragsform handelt es sich um einen mit drei Unternehmen geschlossenen Mehrfachrahmenvertrag im Kaskadenverfahren. Dies bedeutet, dass in dem Fall, in dem das an erster Stelle geführte Unternehmen die geforderten Dienstleistungen nicht erbringt, das im Kaskadensystem an zweiter Stelle stehende Unternehmen zur Angebotsabgabe aufgefordert wird, usw. Das im Kaskadensystem an zweiter Stelle geführte Unternehmen hätte im Zuge der Bewertung anhand der Auswahlkriterien ausgeschlossen werden sollen, da es die Voraussetzungen bezüglich früherer Erfahrungen im für den Auftrag relevanten Bereich nicht erfüllte.

Rechnungshof

9.22. Im Bericht des unabhängigen Abschlussprüfers⁽¹⁾ heißt es, dass nach Auffassung der Prüfer „der Jahresabschluss ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens- und Finanzlage des Europäischen Rechnungshofs zum 31. Dezember 2011 sowie der Ertragslage und der Cashflows für das an diesem Stichtag endende Jahr im Einklang mit der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 und der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 2342/2002 der Kommission vom 23. Dezember 2002 mit Durchführungsbestimmungen zur o. g. Ratsverordnung sowie den Rechnungsführungsvorschriften der Europäischen Union [vermittelt]“. Der Bericht des Abschlussprüfers wird im Amtsblatt veröffentlicht.

ANTWORT DER KOMMISSION

9.20. *Alle vom Hof analysierten Vergabeverfahren wurden Ende 2010 oder Anfang 2011 eingeleitet. Mitte 2011 hat das Amt für Gebäude, Anlagen und Logistik in Luxemburg (OIL) sein Konzept in Bezug auf Ausschreibungsverfahren mit dem Ziel überarbeitet, alle Aspekte der Leistungsbeschreibungen zu straffen, was eine Verringerung der Anzahl der Auswahl- und Zuschlagskriterien und eine präzisere Definition dieser Kriterien impliziert. Bei allen seit diesem Zeitpunkt eingeleiteten neuen Vergabeverfahren wurden die meisten formalen Mängel, die der Hof hervorgehoben hatte, behoben (für jene Mängel, die zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes noch bestanden, sind jetzt entsprechende Abhilfemaßnahmen getroffen worden).*

ANTWORT DER KOMMISSION

9.21. *Im Laufe des Ausschreibungsverfahrens hätte das Amt OIL von dem betreffenden Bieter einen Nachweis jüngerer Datums für seine Erfahrungen in dem für den Auftrag relevanten Bereich fordern müssen. Der Bieter hätte dann, und nur dann ausgeschlossen werden müssen, wenn dieser Nachweis nicht erbracht werden konnte.*

Es sollte jedoch zur Kenntnis genommen werden, dass seit der Unterzeichnung des Auftrags am 4. März 2011 und bis Ende Mai 2012 das Amt OIL lediglich einen Auftragschein im Wert von 1 116 EUR mit dem betreffenden Unternehmen unterzeichnete.

⁽¹⁾ Siehe den in Ziffer 9.8 erwähnten Bericht des unabhängigen Abschlussprüfers zum Jahresabschluss.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss**Vertragsabschluss mit Zeit- und Vertragsbediensteten**

9.23. Eine Überprüfung der Verfahren für die Verlängerung oder Änderung der Arbeitsverträge von Zeit- und Vertragsbediensteten ergab, dass die Bestimmungen, die in der internen Regelung und in den für die Auswahl und Einstufung dieser Bediensteten geltenden Leitlinien enthalten sind, der Berufserfahrung dieser Bediensteten nicht durchgehend Rechnung tragen. Zudem gab es für eine der angewandten Leitlinien kein Datum des Inkrafttretens. Diese Unstimmigkeiten erhöhen das Fehlerrisiko bei der Einstufung von Zeitbediensteten, die gemäß Artikel 2 Buchstabe b der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften eingestellt wurden.

9.24. In einem von vier geprüften Fällen wurde ein gemäß dem vorstehend genannten Artikel als Zeitbediensteter eingestellter Bediensteter in die Besoldungsgruppe über der Eingangsbesoldungsgruppe seiner Laufbahn eingestuft. Dieser Bedienstete wurde sechs Monate, nachdem festgestellt wurde, dass für die Beförderung des ständigen Personals nicht ausreichend Dienstposten verfügbar waren, in die Eingangsbesoldungsgruppe zurückgestuft. Dieser Sachverhalt weist auf Mängel bei der Planung der Zuweisung freier Dienstposten zwischen den verschiedenen Gruppen von Bediensteten hin.

ANTWORT DES WIRTSCHAFTS- UND
SOZIALAUSSCHUSSES

9.23. Die geltenden Leitlinien für die Einstufung von Bediensteten auf Zeit in eine Besoldungsgruppe (DRHF 001/08) wurden am 14. Januar 2008 angenommen. Seit Juli 2010 werden alle nach Maßgabe von Artikel 2 Absatz b der BBSB eingestellten Bediensteten auf Zeit in die Besoldungsgruppe AD5 eingestuft, was ursprünglich in Ermangelung von Stellen in höheren Besoldungsgruppen geschah, in der Folge aber zur gezielten Personalpolitik wurde. Die Leitlinien wurden in der Tat nicht an die neue Praxis angepasst, so dass der EWSA seine Regelungen/Leitlinien bezüglich der Einstufung von nach Maßgabe von Artikel 2 Absatz b der BBSB eingestellten Bediensteten auf Zeit in eine Besoldungsgruppe ändern wird, um eine konsistente und transparente Anwendung zu gewährleisten. Der EWSA wird den Rechnungshof vom Termin für das Inkrafttreten des neuen Beschlusses in Kenntnis setzen, der voraussichtlich bis Ende Herbst 2012 gefasst werden wird.

Bei dem angeführten Dokument, in dem kein Datum für das Inkrafttreten angegeben ist, handelt es sich um ein internes Arbeitspapier, das ausschließlich als praktische Orientierungshilfe bei der Einstellung von Vertragsbediensteten und Bediensteten auf Zeit gedacht war und in die vorgenannten aktualisierten Leitlinien aufgenommen werden wird.

ANTWORT DES WIRTSCHAFTS- UND
SOZIALAUSSCHUSSES

9.24. In dem Fall, auf den sich der Rechnungshof bezieht, wurde der Bedienstete anlässlich der Verlängerung seines Vertrags sechs Monate nach dem Inkrafttreten seines ursprünglichen Vertrags tatsächlich in die Eingangsbesoldungsgruppe seiner Laufbahngruppe zurückgestuft, weil zu diesem Zeitpunkt keine Stelle in der ursprünglichen Besoldungsgruppe verfügbar war.

Der Ausschuss bemüht sich stetig, seine Vorausplanung für die Verwendung der Stellen zu verbessern. Als kleinere Einrichtung verfügt er jedoch über geringeren Spielraum, da einige wenige unvorhersehbare personelle Veränderungen erhebliche Auswirkungen haben und somit schwierig auszugleichen sind.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Europäischer Auswärtiger Dienst**Zahlung von Sozialleistungen und Zulagen an Bedienstete**

9.25. In sechs von 17 geprüften Fällen waren die Informationen, die den für die persönliche und familiäre Situation von Bediensteten zuständigen Stellen des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) zur Verfügung standen, nicht auf dem neuesten Stand. In drei dieser Fälle führte dies zu fehlerhaften Zahlungen, da die abgezogenen Beträge nicht dem zuletzt maßgeblichen Betrag der von den nationalen Behörden gezahlten Leistungen entsprachen.

Vertragsabschluss mit Zeitbediensteten

9.26. Die Stichprobenanalyse des Gehalts von Zeitbediensteten ergab, dass in drei von acht Fällen die Arbeitsverträge von beiden Parteien zwischen drei und sieben Monaten nach Dienstantritt der Bediensteten unterzeichnet wurden. Dieses Vorgehen schafft Rechtsunsicherheit für beide Parteien.

Verwaltung eines Vertrags über die Erbringung von Sicherheitsdienstleistungen

9.27. Die Rechnung über die monatliche Zahlung in Höhe von 5 340 Euro für die Erbringung von Sicherheitsdienstleistungen zum Schutz der Delegation in Venezuela wurde mit dem Vermerk zur Bescheinigung der Richtigkeit der Angaben („certified correct“) versehen, obwohl diese Dienste noch nicht erbracht worden waren. Diese Praxis stellt einen Verstoß gegen Artikel 79 der Haushaltsordnung dar. Außerdem ist der damit verbundene Vertrag über die Erbringung von Sicherheitsdienstleistungen seit 24 Jahren in unveränderter Form in Kraft. Bei der Prüfung wurde ferner festgestellt, dass die Delegation lediglich inoffiziell von der Zahlung der Mehrwertsteuer befreit worden war, obwohl die Rechtsvorschriften zur MwSt.-Rückerstattung in Venezuela seit 2000 in Kraft sind. Der Betrag der über diesen Zeitraum nicht rückerstatteten Mehrwertsteuer wurde nicht berechnet.

ANTWORT DES EAD

9.25. Der EAD wird seine Bediensteten einmal jährlich auffordern, ihre Personakte zu aktualisieren und sie an ihre Pflicht erinnern, derartige Zulagen anzugeben. Dies wird jeweils im September geschehen.

Die IT-Systeme müssen eine regelmäßige Aktualisierung der Beträge ermöglichen, die nach nationalen oder regionalen Vorschriften über die Erhöhung derartiger Zulagen gezahlt wurden. Nach Kenntnisstand des EAD hat das PMO eine IT-Anwendung entwickelt und kürzlich an von den belgischen Behörden gezahlten Zulagen getestet und wird diese Anwendung schrittweise auf andere Bedienstete, einschließlich des EAD-Personals, ausweiten. Der EAD wird das PMO bitten, ihm diese IT-Anwendung so rasch wie möglich zur Verfügung zu stellen.

ANTWORT DES EAD

9.26. Während des Übergangszeitraums, in dem eine hohe Anzahl von Diplomaten aus den Mitgliedstaaten als Zeitbedienstete eingestellt wurden, wurden einige Verträge möglicherweise erst eine gewisse Zeit nach Dienstantritt der Betroffenen unterzeichnet. Diese Fälle blieben die Ausnahme. Alle Bediensteten wurden nach den üblichen Standardverfahren eingestellt. Der EAD wird die notwendigen Maßnahmen treffen, damit solche Fälle künftig nicht mehr auftreten.

ANTWORT DES EAD

9.27. Die Delegation wurde angewiesen, einen neuen Auftrag über die Erbringung von Sicherheitsdienstleistungen auszuschreiben und die seit 2000 unrechtmäßig gezahlte Mehrwertsteuer zurückzufordern.

Im Übrigen wurden die Delegationen auf allen Ebenen mehrfach auf die Bedeutung regelmäßiger neuer Ausschreibungen ihrer Dienstleistungsaufträge hingewiesen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Auftragsvergabe

9.28. Im Fall von drei der fünf geprüften nichtoffenen Vergabeverfahren für die Erbringung von Sicherheitsdienstleistungen wurden bei der Festlegung und Anwendung der Zuschlagskriterien und der Bewertung der Angebote, bei der Formulierung der Verdingungsunterlagen, bei der Festlegung und Anwendung der Auswahlkriterien und bei der Wahrnehmung ihrer jeweiligen Aufgaben durch die Eröffnungs- und Bewertungsausschüsse Mängel festgestellt. In einem dieser Fälle wies der Bewertungsausschuss ein außergewöhnlich niedriges Angebot ohne weitere Prüfung zurück, obwohl der Bieter bestätigte, dass es sich dabei um einen Schreibfehler handelte. Im Fall zweier anderer Verfahren für die Erbringung von Gebäudemanagementleistungen (Auftragswert in Höhe von 285 000 Euro über einen Zeitraum von vier Jahren) und die Anmietung von Büroräumen (Auftragswert in Höhe von 9 000 000 Euro über einen Zeitraum von zehn Jahren) konnten dem Hof wichtige Unterlagen zur Durchführung einiger Verfahrensschritte nicht zur Verfügung gestellt werden.

Sonstige Organe und Einrichtungen

9.29. Im Zuge der Prüfung des Gerichtshofs, des Ausschusses der Regionen, des Europäischen Bürgerbeauftragten und des Europäischen Datenschutzbeauftragten wurden bezüglich der geprüften Themenbereiche keine bedeutenden Mängel festgestellt.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN**Schlussfolgerungen**

9.30. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Zahlungen für das am 31. Dezember 2011 abgeschlossene Haushaltsjahr im Bereich der Verwaltungsausgaben der Organe und Einrichtungen nicht in wesentlichem Ausmaß mit Fehlern behaftet sind (siehe Ziffer 9.9).

9.31. Auf der Grundlage seiner Prüfungen gelangt der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die geprüften Überwachungs- und Kontrollsysteme für Verwaltungs- und sonstige Ausgaben wirksam waren.

9.32. Der Hof weist auf die Fehler und Mängel hin, die keine Auswirkungen auf die Schlussfolgerung des Hofes haben. Der Hof untersuchte eine Stichprobe von Vergabeverfahren (siehe Ziffern 9.15, 9.16, 9.17, 9.18, 9.20, 9.21 und 9.28) und stellte bei der Anwendung der Auswahl- und Zuschlagskriterien mehrere Mängel fest, von denen einige Auswirkungen auf die Ergebnisse des Verfahrens hatten. Weitere Mängel betrafen die Organisation eines grenzübergreifenden Wettbewerbs, die Verwaltung der Vergabe im Preiswettbewerb und die Einhaltung der Vorschriften für die Formulierung und Archivierung von Verdingungsunterlagen. Bei der Untersuchung einer Stichprobe von Berechnungen und Zahlungen von Sozialleistungen (siehe Ziffern 9.12, 9.19 und 9.25) und einer Stichprobe von Arbeitsverträgen nicht ständiger Bediensteter (siehe Ziffern 9.13, 9.23, 9.24 und 9.26) stellte der Hof ebenfalls Mängel fest.

ANTWORT DES EAD

9.28. Die Ausarbeitung der Ausschreibungsunterlagen erfolgte vor April 2011 durch das frühere Referat K8 der GD RELEX (jetzt MDR-B1). Mit der Schaffung des EAD und der Einrichtung des Referats „Verträge“ (MDR-A2) wurde die Qualität der Ausschreibungsunterlagen verbessert.

Die hier genannten Gebäudemanagementdienstleistungen betreffen eine Ausschreibung, die damals ohne Mitwirkung des Referats MDR-A2 erfolgte. Was den Vertrag im Wert von 9 Mio. EUR über die Anmietung von Büroräumen anbelangt, so wurden die wichtigsten Unterlagen (Gebäudebericht der Delegation und befürwortende Stellungnahme der EAD-Zentrale) dem Hof inzwischen (Juni 2012) übermittelt.

ANTWORT DER KOMMISSION

9.30-9.31. Die Kommission präzisiert, dass für viele aufeinanderfolgende Jahre Transaktionen im gesamten Themenkreis Verwaltungsausgaben keine wesentlichen Fehler aufweisen und die Überwachungs- und Kontrollsysteme wirksam sind.

BEMERKUNGEN DES HOFES

Empfehlungen

9.33. **Anhang 9.3** zeigt das Ergebnis der vom Hof durchgeführten Analyse der Fortschritte, die bei der Umsetzung seiner im Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2009 ausgesprochenen Empfehlungen erzielt wurden. Hierzu ist Folgendes anzumerken:

- a) Sozialleistungen: Der Hof hatte dem Europäischen Parlament, der Europäischen Kommission und dem Europäischen Datenschutzbeauftragten (siehe Ziffern 9.14, 9.19 und 9.26 des Jahresberichts 2009) empfohlen, ihre Bediensteten dazu aufzufordern, in angemessenen zeitlichen Abständen Dokumente zur Bestätigung ihrer persönlichen Situation vorzulegen, und ein System für die zeitnahe Überwachung dieser Dokumente einzurichten.
- b) Die Prüfung ergab, dass die Probleme, die der Hof in seinem Jahresbericht 2009 offengelegt hatte, beim Europäischen Parlament und EAD (früher die Generaldirektion Außenbeziehungen der Europäischen Kommission) im Jahr 2011 nach wie vor bestanden, wenngleich in geringerem Ausmaß. Im Falle einer Änderung der Situation eines Bediensteten besteht daher weiterhin die Gefahr, dass Zahlungen nicht in korrekter Höhe oder rechtsgrundlos geleistet werden. Was den Europäischen Datenschutzbeauftragten betrifft, waren die infolge der Prüfung des Hofes ergriffenen Maßnahmen wirksam.

ANTWORT DER KOMMISSION

9.33.

- a) Die Kommission wird ein neues Modul auf der Basisoberfläche von SYSPER 2/Rechte installieren. Die Bediensteten werden aufgefordert, die Berufstätigkeit des Ehegatten anzugeben. Die weiteren Module von SYSPER 2/Rechte, die installiert werden, umfassen auch Bereiche von Zulagen gleicher Art.

ANTWORT DES EAD

9.33. Der EAD wird seine Bediensteten einmal jährlich auffordern, ihre Personakte zu aktualisieren und sie an ihre Pflicht erinnern, derartige Zulagen anzugeben. Dies wird jeweils im September geschehen.

Die IT-Systeme müssen eine regelmäßige Aktualisierung der Beträge ermöglichen, die nach nationalen oder regionalen Vorschriften über die Erhöhung derartiger Zulagen gezahlt wurden. Nach Kenntnisstand des EAD hat das PMO eine IT-Anwendung entwickelt und kürzlich an von den belgischen Behörden gezahlten Zulagen getestet und wird diese Anwendung schrittweise auf andere Bedienstete, einschließlich des EAD-Personals, ausweiten. Der EAD wird das PMO bitten, ihm diese IT-Anwendung so rasch wie möglich zur Verfügung zu stellen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORT DER KOMMISSION

9.34. Auf der Grundlage dieser Analyse und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für 2011 empfiehlt der Hof, dass

— **Empfehlung 1:** die betroffenen Organe und Einrichtungen (siehe Ziffern 9.12, 9.19 und 9.25) Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass ihre Bediensteten in angemessenen zeitlichen Abständen Dokumente zur Bestätigung ihrer persönlichen Situation vorlegen, und ein System für die zeitnahe Überwachung dieser Dokumente einrichten. Die zur Verwaltung dieser Zahlungen verwendeten IT-Systeme sollten dahin gehend weiterentwickelt werden, dass eine automatische Aktualisierung der Beträge der von den nationalen Behörden gezahlten Zulagen erfolgt;

— **Empfehlung 2:** die betroffenen Organe und Einrichtungen (siehe Ziffern 9.13, 9.23, 9.24 und 9.26) Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass beim Abschluss, bei der Verlängerung oder bei der Änderung der Arbeitsverträge nicht ständiger Bediensteter die einschlägigen Rechtsvorschriften angewandt werden;

9.34.

Eine automatische Aktualisierung der Beträge der Zulagen gleicher Art, die vom belgischen Staat gezahlt werden, wird von der Kommission seit April 2012 in SYSPER 2/Rechte (IT-System für die Verwaltung individueller Ansprüche) durchgeführt. Diese Automatisierung wird das Fehlerrisiko erheblich verringern, da die Aktualisierung nicht länger manuell erfolgt. Die anderen Mitgliedstaaten werden folgen.

Außerdem wird ein neues Modul auf der Benutzeroberfläche von SYSPER 2/Rechte installiert. Die Bediensteten werden aufgefordert, die Berufstätigkeit des Ehegatten anzugeben. Die weiteren Module von SYSPER 2/Rechte, die installiert werden, umfassen auch Bereiche von Zulagen gleicher Art.

ANTWORT DES EAD

Der EAD wird seine Bediensteten einmal jährlich auffordern, ihre Personakte zu aktualisieren und sie an ihre Pflicht erinnern, derartige Zulagen anzugeben. Dies wird jeweils im September geschehen. Die IT-Systeme müssen eine regelmäßige Aktualisierung der Beträge ermöglichen, die nach nationalen oder regionalen Vorschriften über die Erhöhung derartiger Zulagen gezahlt wurden. Nach Kenntnisstand des EAD hat das PMO eine IT-Anwendung entwickelt und kürzlich an von den belgischen Behörden gezahlten Zulagen getestet und wird diese Anwendung schrittweise auf andere Bedienstete, einschließlich des EAD-Personals, ausweiten. Der EAD wird das PMO bitten, ihm diese IT-Anwendung so rasch wie möglich zur Verfügung zu stellen.

ANTWORT DES EAD

Während des Übergangszeitraums, in dem eine hohe Anzahl von Diplomaten aus den Mitgliedstaaten als Zeitbedienstete eingestellt wurden, wurden einige Verträge möglicherweise erst eine gewisse Zeit nach Dienstantritt der Betroffenen unterzeichnet. Diese Fälle blieben die Ausnahme.

Alle Bediensteten wurden nach den üblichen Standardverfahren eingestellt. Der EAD wird die notwendigen Maßnahmen treffen, damit solche Fälle künftig nicht mehr auftreten.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- **Empfehlung 3:** die betroffenen Organe und Einrichtungen (siehe Ziffern 9.15, 9.16, 9.17, 9.18, 9.20, 9.21 und 9.28) durch geeignete Kontrollmechanismen und bessere Anleitung sicherstellen, dass die Anweisungsbefugten Konzeption, Koordinierung und Durchführung von Vergabeverfahren verbessern.

ANTWORT DER KOMMISSION

Das Amt für Gebäude, Anlagen und Logistik in Luxemburg (OIL) hat sein Konzept in Bezug auf Ausschreibungsverfahren bereits überarbeitet, um alle Aspekte der Leistungsbeschreibungen zu straffen.

ANTWORT DES EAD

Empfehlung 3 wird durch die Einrichtung des Referats MDR-A2 und die umfangreichen Arbeiten zur Verbesserung der Qualität der Vergabeverfahren umgesetzt. MDR-A2 hat außerdem ein Vergabehandbuch und ein Muster für Verträge über Sicherheitsdienstleistungen in Delegationen erstellt. Weitere Muster sind in Vorbereitung.

ANHANG 9.1

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON VORGÄNGEN IM THEMENKREIS VERWALTUNGS- UND SONSTIGE AUSGABEN

2011				2010	2009	2008
Ausgaben für das Personal	Ausgaben für Gebäude	Sonstige Ausgaben	Insgesamt			

GRÖSSE UND ZUSAMMENSETZUNG DER STICHPROBE

Vorgänge insgesamt (davon):	43	4	9	56	58	57	57
Vorschüsse	0	0	3	3	4	2	0
Abschlusszahlungen	43	4	6	53	54	55	57

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG ⁽¹⁾ ⁽²⁾

Anteil der geprüften Vorgänge, die:

nicht fehlerbehaftet waren	91 % (39)	100 % (4)	100 % (9)	93 % (52)	93 %	93 %	91 %
mit einem oder mehreren Fehlern behaftet waren	9 % (4)	0 % (0)	0 % (0)	7 % (4)	7 %	7 %	9 %

GESCHÄTZTE AUSWIRKUNGEN DER QUANTIFIZIERBAREN FEHLER

Wahrscheinlichste Fehlerquote	0,1 %
Obere Fehlergrenze	0,3 %
Untere Fehlergrenze	0,0 %

⁽¹⁾ Zur besseren Darstellung von Bereichen mit unterschiedlichen Risikoprofilen innerhalb des Themenkreises wurde die Stichprobe in Segmente unterteilt.

⁽²⁾ Die Zahlen in Klammern entsprechen der tatsächlichen Anzahl der Vorgänge.

ANHANG 9.2

ERGEBNISSE DER PRÜFUNG VON SYSTEMEN FÜR VERWALTUNGS- UND SONSTIGE AUSGABEN

Bewertung der geprüften Systeme

Betroffenes System	Gesamtbewertung
Alle Systeme	Wirksam

WEITERVERFOLGUNG FRÜHERER EMPFEHLUNGEN ZU VERWALTUNGS- UND SONSTIGEN AUSGABEN

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof	Antwort des Organs bzw. der Einrichtung
	<p>Parlament</p> <p><i>Zahlung von Sozialleistungen an Bedienstete</i></p> <p>Bedienstete sollten dazu aufgefordert werden, in angemessenen zeitlichen Abständen Dokumente zur Bestätigung ihrer persönlichen Situation vorzulegen. Außerdem sollte das Parlament ein System für die zeitnahe Überwachung und Überprüfung dieser Dokumente einrichten.</p>	<p>Wie in Anhang 7.4 des Jahresberichts 2010 dargelegt, setzte das Parlament Maßnahmen zur Risikoeindämmung um: Kampagne zur Überprüfung des Anspruchs auf bestimmte Leistungen; Anwendung eines automatisierten Kontrollsystems („electronic fiche“), das eine jährliche Überprüfung der persönlichen und administrativen Daten der Bediensteten ermöglicht, sowie Durchführung von Kontrollen bei der Festlegung individueller Ansprüche im Zuge von Einstellungsverfahren oder Neueinstufung von Bediensteten bei einem Wechsel der Funktionsgruppe. Die Prüfung des Hofes ergab jedoch, dass weiterhin die Gefahr besteht, dass Zahlungen nicht in korrekter Höhe oder rechtsgrundlos geleistet werden.</p>	<p><i>Im Rahmen der ständigen Verbesserungen, die an dem Kontrollumfeld in diesem Bereich vorgenommen werden, und um die Quote der Antworten der Bediensteten im Rahmen des jährlichen Verfahrens der Validierung/Aktualisierung der persönlichen Daten zu steigern, wird dieses Verfahren hinsichtlich jedes einzelnen Bediensteten über die Dienstvorgesetzten von nun an erneut eingeleitet. Hierfür erhielten die Direktionen Ressourcen eine Liste der Bediensteten ihrer Generaldirektion, die im Rahmen des Verfahrens 2012 nicht geantwortet haben. Diese Maßnahme stellt eine Vorbedingung für die Ergreifung einschneidenderer Maßnahmen im Fall der Nichtbeantwortung dar.</i></p>
2009	<p>Kommission — GD RELEX</p> <p><i>Zahlung von Sozialleistungen und Zulagen an Bedienstete</i></p> <p>Die Bediensteten sollten dazu aufgefordert werden, in angemessenen zeitlichen Abständen Dokumente zur Bestätigung ihrer persönlichen Situation bei den Dienststellen der Kommission vorzulegen. Außerdem sollte die GD RELEX ein System für die zeitnahe Überwachung und Überprüfung dieser Dokumente einrichten.</p>	<p>Wie in Anhang 7.4 des Jahresberichts 2010 dargelegt, böte die Errichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) die Gelegenheit, die Bediensteten an ihre Pflicht zur Aktualisierung der Personalakten zu erinnern, sofern ihre Ansprüche davon betroffen sind, und entsprechende Überprüfungen einzuführen. Die Prüfung des Hofes ergab jedoch, dass weiterhin die Gefahr besteht, dass Zahlungen nicht in korrekter Höhe oder rechtsgrundlos geleistet werden.</p>	<p>Kommission</p> <p><i>Eine automatische Aktualisierung der Beträge der Zulagen gleicher Art, die vom belgischen Staat gezahlt werden, wird von der Kommission seit April 2012 in SYSPER 2/Rechte (IT-System für die Verwaltung individueller Ansprüche) durchgeführt. Diese Automatisierung wird das Fehlerrisiko erheblich verringern, da die Aktualisierung nicht länger manuell erfolgt. Die anderen Mitgliedstaaten werden folgen.</i></p> <p><i>Außerdem wird ein neues Modul auf der Basisoberfläche von SYSPER 2/Rechte installiert. Die Bediensteten werden aufgefordert, die Berufstätigkeit des Ehegatten anzugeben. Die weiteren Module von SYSPER 2/Rechte, die installiert werden, umfassen auch Bereiche von Zulagen gleicher Art.</i></p> <p>EAD</p> <p><i>Das PMO, das für die Personalverwaltung des EAD in der Zentrale zuständig ist, wird eine automatische Aktualisierung der von anderer Seite erhaltenen Zulagen anwenden. Diese Aktualisierung wird ab 2012 für das EAD-Personal in der Zentrale eingeführt. Für das EAD-Personal in den Delegationen wird der EAD eine Anwendung, die in Sysper2 für die Meldung der von anderer Seite erhaltenen Zulagen („allocations perçues par ailleurs“ — PPA) eingeführt wird, nutzen, um seine Bediensteten aufzufordern, ihren Verpflichtungen nach Artikel 67 des Statuts nachzukommen.</i></p>

Jahr	Empfehlung des Hofes	Analyse der erzielten Fortschritte durch den Hof	Antwort des Organs bzw. der Einrichtung
2009	<p>Europäischer Datenschutzbeauftragter</p> <p><i>Zahlung von Sozialleistungen an Bedienstete</i></p> <p>Die Bediensteten sollten dazu aufgefordert werden, in angemessenen zeitlichen Abständen Dokumente zur Bestätigung ihrer persönlichen Situation vorzulegen. Der Europäische Datenschutzbeauftragte sollte im Hinblick auf diese Problematik sein System für die zeitnahe Überwachung und Überprüfung dieser Dokumente verbessern.</p>	<p>Wie in Anhang 7.4 des Jahresberichts 2010 dargelegt, hat der EDSB Mechanismen für die bessere Verwaltung der Sozialleistungen umgesetzt (formelle Kontakte innerhalb des Dienstes des EDSB und mit dem Amt für die Feststellung und Abwicklung finanzieller Ansprüche sowie einen jährlichen Auskunftsbogen). Die Prüfung des Hofes ergab, dass diese Maßnahmen wirksam waren.</p>	<p><i>Der EDSB nimmt die Ergebnisse der Analyse des Hofes aufmerksam zur Kenntnis und beabsichtigt, sein System zur zeitnahen Überwachung und Überprüfung weiter zu verbessern.</i></p>

KAPITEL 10

EU-Haushalt und Ergebniserbringung

INHALT

	<i>Ziffer</i>
Einleitung	10.1-10.2
Evaluierungsbericht zu den Finanzen der Union auf der Grundlage der erzielten Ergebnisse	10.3-10.4
Managementberichte der Kommission über die im Jahresverlauf erzielten Ergebnisse	10.5-10.18
Einleitung	10.5-10.6
Eine Reihe begrüßenswerter Veränderungen gegenüber dem Vorjahr	10.7
In einigen Fällen bleibt Relevanz ein Thema	10.8-10.12
Fehlen von Erläuterungen beeinträchtigt Vergleichbarkeit	10.13-10.16
Kohärenz der Ziele, Indikatoren und Zielvorgaben	10.14-10.15
Erläuterungen zur erzielten Leistung	10.16
Die Zuverlässigkeit der aus externen Quellen stammenden Daten stellt eine Herausforderung dar	10.17-10.18
Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsprüfungen des Hofes	10.19-10.33
Einleitung	10.19-10.21
Bedarfsanalyse: Fehlen fundierter Belege	10.22-10.24
Konzeption: Es ist nicht ausreichend klar, was erreicht werden soll	10.25-10.30
Europäischer Mehrwert: Rechtfertigung der EU-Interventionen	10.31-10.33
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	10.34-10.39
Schlussfolgerungen	10.34-10.38
Empfehlungen	10.39

BEMERKUNGEN DES HOFES

EINLEITUNG

10.1. In diesem Kapitel liegt der Schwerpunkt auf der Wirtschaftlichkeit. Im ersten Teil des Kapitels wird kurz auf den ersten Evaluierungsbericht der Kommission⁽¹⁾ eingegangen. Anschließend folgen die Bemerkungen des Hofes zur Selbstbewertung der Kommission im Hinblick auf ihre Leistungen, wie sie in Teil 1 der Jährlichen Tätigkeitsberichte der Generaldirektoren der Kommission⁽²⁾ zum Ausdruck kommt. Außerdem wird auf einige der wichtigsten Themen eingegangen, die sich aus den im Jahr 2011 vom Hof erstellten Sonderberichten zu Fragen der Wirtschaftlichkeit⁽³⁾ ergeben.

10.2. Die Bewertung der Leistung erfolgt nach Maßgabe der Grundsätze der wirtschaftlichen Haushaltsführung (Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit)⁽⁴⁾. Es ist von entscheidender Bedeutung, die Leistung während der gesamten Dauer einer öffentlichen Intervention zu messen, und zwar bezogen auf Input (für die Programmdurchführung erforderliche finanzielle, personelle, materielle, organisatorische oder regulative Mittel), Output (was im Rahmen des Programms erreicht werden soll), Ergebnisse (unmittelbare durch das Programm verursachte Veränderungen bei den direkt Beteiligten oder den direkten Empfängern) und Auswirkungen (längerfristige sozioökonomische Veränderungen, die zumindest teilweise auf die EU-Maßnahme zurückzuführen sind).

EVALUIERUNGSBERICHT ZU DEN FINANZEN DER UNION AUF DER GRUNDLAGE DER ERZIELTEN ERGEBNISSE

10.3. Im Februar 2012 veröffentlichte die Kommission einen Bericht an das Europäische Parlament und den Rat über die Evaluierung der Finanzen der Union auf der Grundlage der erzielten Ergebnisse⁽⁵⁾ (Evaluierungsbericht). Gemäß dem Vertrag ist die Kommission zur Vorlage eines solchen Berichts verpflichtet, der zu den Nachweisen gehört, auf deren Grundlage das Parlament der Kommission jedes Jahr Entlastung in Bezug auf den Haushaltsplan erteilt⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Gemäß Artikel 318 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) (Abl. C 83 vom 30.3.2010) legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Evaluierungsbericht zu den Finanzen der Union auf der Grundlage der erzielten Ergebnisse vor.

⁽²⁾ In Artikel 60 Absatz 7 der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften (Abl. L 248 vom 16.9.2002, S. 1) heißt es: „In diesem Bericht erläutern die bevollmächtigten Anweisungsbefugten, inwieweit sie die ihnen vorgegebenen Ziele realisiert haben, welche Risiken mit den Maßnahmen verbunden sind, wie sie die ihnen zur Verfügung gestellten Mittel verwendet haben und wie effizient und wirksam das System der internen Kontrolle ist.“

⁽³⁾ Die Sonderberichte des Hofes betreffen sowohl aus dem EU-Gesamthaushaltsplan als auch im Rahmen der Europäischen Entwicklungsfonds finanzierte Maßnahmen.

⁽⁴⁾ Artikel 27 der Haushaltsordnung.

⁽⁵⁾ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Evaluierung der Finanzen der Union auf der Grundlage der erzielten Ergebnisse (COM(2012) 40 final).

⁽⁶⁾ Artikel 318 und 319 AEUV.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

10.4. Bezugnehmend auf ein Ersuchen des Parlaments hat der Hof im Juni 2012 die Stellungnahme Nr. 4/2012 zum Evaluierungsbericht (7) abgegeben. Darin wird festgestellt, dass der Evaluierungsbericht vage formuliert ist, wenig Substanz enthält und infolgedessen nur zu geringem Mehrwert führt. Ferner hat der Hof in dieser Stellungnahme seiner Auffassung Ausdruck verliehen, wonach Parlament, Rat und Kommission die mit dem Bericht verbundene Gelegenheit zur Diskussion und zur Einigung darüber nutzen sollten, wie der Evaluierungsbericht der Entlastungsbehörde von Nutzen sein könnte.

10.4. Der Evaluierungsbericht 2010 wurde Anfang 2012 mit der Entlastungsbehörde erörtert. Auf der Grundlage der Erörterungen überdachte die Kommission den Ansatz für den ersten Evaluierungsbericht hin zu einer umfassenderen Berichterstattung über Ergebnisse von im Rahmen des Haushaltsplans finanzierten Tätigkeiten unter Heranziehung vorhandenen Berichtsmaterials. Allerdings erstellt die Kommission den Evaluierungsbericht nach wie vor als zentralen Beitrag zum Entlastungsverfahren im Lichte der Reaktionen der Entlastungsbehörde.

MANAGEMENTBERICHTE DER KOMMISSION ÜBER DIE IM JAHRESVERLAUF ERZIELTEN ERGEBNISSE

Einleitung

10.5. Die Generaldirektoren der Kommission legen in den jährlichen Managementplänen ihrer jeweiligen Generaldirektion (GD) Leistungsziele fest und berichten anschließend in den jährlichen Tätigkeitsberichten über die erzielten Ergebnisse. Der Hof bewertete die Berichterstattung von drei Generaldirektionen, nämlich der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (GD AGRI), der Generaldirektion Regionalpolitik (GD REGIO) sowie der Generaldirektion Entwicklung und Zusammenarbeit-EuropeAid (EuropeAid) (8). Diese drei Generaldirektionen sind zusammen für rund drei Viertel der im Jahr 2011 aus dem EU-Haushalt getätigten Zahlungen verantwortlich (9).

10.6. Der Hof analysierte die Veränderungen bei den internen Kommissionsregelungen für die Berichterstattung gegenüber dem Vorjahr und überprüfte im Zusammenhang mit den Zielen und Leistungsindikatoren der drei oben genannten Generaldirektionen folgende Aspekte:

- a) **Relevanz** — Dabei geht es um die Frage, ob die Indikatoren auf die politischen Ziele und die Art der Mittelverwaltung abgestimmt und mit quantifizierten Zielvorgaben verknüpft sind.

(7) Stellungnahme Nr. 4/2012 zum Evaluierungsbericht zu den Finanzen der Union, den die Kommission gemäß Artikel 318 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf der Grundlage der erzielten Ergebnisse vorlegt, (ABl. C 179 vom 20.6.2012).

(8) Die Jährlichen Tätigkeitsberichte der GD AGRI und der GD REGIO wurden auch im Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 2010 analysiert. EuropeAid entstand im Januar 2011 durch Zusammenlegung der GD Entwicklung und Beziehungen zu Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (GD DEV) und des Amtes für Zusammenarbeit EuropeAid (GD AIDCO).

(9) GD AGRI: 56,2 Milliarden Euro, GD REGIO: 32,9 Milliarden Euro, EuropeAid: 4,1 Milliarden Euro.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- b) **Vergleichbarkeit** — Dabei geht es um die Frage, ob die in der Planungsphase gewählten Indikatoren bei der späteren Berichterstattung angewendet und mögliche Änderungen erläutert werden.
- c) **Zuverlässigkeit** — Dabei geht es um die Frage, ob der Leser angemessene Gewähr für die Richtigkeit der Informationen hat ⁽¹⁰⁾.

Eine Reihe begrüßenswerter Veränderungen gegenüber dem Vorjahr

10.7. Im November 2011 gab die Kommission ihren Generaldirektoren überarbeitete Leitlinien für die Erstellung der Jährlichen Tätigkeitsberichte 2011 an die Hand. Die Änderungen gegenüber dem Vorjahr wurden u. a. vorgenommen, um den im Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 2010 ⁽¹¹⁾ enthaltenen Bemerkungen Rechnung zu tragen. So wurden beispielsweise die Dienstanweisungen für die Berichterstattung über die mit den Politiken verbundenen Erfolge im ersten Teil der Jährlichen Tätigkeitsberichte dahin gehend überarbeitet, dass die Generaldirektoren angehalten wurden, sich stärker auf die hinsichtlich der Ziele erreichten Fortschritte zu konzentrieren, indem sie über Ergebnisse und Auswirkungen berichten, und eine Beschreibung des erzielten Outputs zu liefern.

In einigen Fällen bleibt Relevanz ein Thema

10.8. Die Generaldirektionen sind aufgefordert, auf strategischer Ebene eine begrenzte Anzahl „allgemeiner Ziele“ sowie ein Paket von „Wirkungsindikatoren“, anhand deren sich die Fortschritte im Hinblick auf das Erreichen der allgemeinen Ziele überwachen lassen, festzulegen. Die allgemeinen Ziele bilden zusammen mit den Wirkungsindikatoren ein Managementinstrument der Kommission, das es ihr — und somit den Lesern der Jährlichen Tätigkeitsberichte, wie beispielsweise der Entlastungsbehörde — erlaubt, zu bewerten, inwieweit die jeweilige Generaldirektion ihre übergeordneten Ziele erreicht hat. Der Hof ermittelte einige Probleme im Zusammenhang mit den Zielen und Indikatoren, durch die deren Nutzen eingeschränkt wird. Hierauf wird in den nachfolgenden Absätzen eingegangen.

⁽¹⁰⁾ Dieser Aspekt war lediglich Gegenstand einer begrenzten prüferischen Durchsicht durch den Hof, siehe Ziffer 10.17.

⁽¹¹⁾ Aufgrund des Zeitplans für den Jahresbericht des Hofes bleibt der Kommission nur begrenzte Zeit, um den darin enthaltenen Bemerkungen in ihren Jährlichen Tätigkeitsberichten Rechnung zu tragen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

10.9. In einigen Fällen waren die Ziele und Indikatoren nicht ausreichend aufeinander abgestimmt (siehe Beispiel 10.1).

Beispiel 10.1**GD AGRI: Der Wirkungsindikator deckt das Ziel nicht vollständig ab**

Ein allgemeines Ziel im Jährlichen Tätigkeitsbericht besteht aus den folgenden drei Teilzielen:

- Förderung eines lebensfähigen und wettbewerbsorientierten Landwirtschaftssektors,
- in dem hohe Umwelt- und Produktionsstandards eingehalten werden, und
- parallel dazu Gewährleistung eines angemessenen Lebensstandards für die in der Landwirtschaft beschäftigten Menschen.

Der einzige Wirkungsindikator für dieses Ziel bezieht sich auf das „Einkommensniveau der Landwirte“, also nur auf das dritte der genannten Teilziele, während für die beiden ersten Teilziele keine Indikatoren vorliegen.

EuropeAid: Als Ziel formulierter Wirkungsindikator

Der Wirkungsindikator „koordiniertes Vorgehen der EU“ für das übergeordnete Ziel 4: „Förderung eines internationalen Entwicklungsrahmens auf der Grundlage einer erweiterten multilateralen Zusammenarbeit und Global Governance“, der mit der Zielvorgabe „Abschluss neuer Budgethilfvereinbarungen im Einklang mit den im Dokument KOM 638 enthaltenen Grundsätzen“ verbunden ist, ist eher als Ziel formuliert denn als Indikator.

10.10. Viele der übergeordneten Zielvorgaben und Indikatoren, die von den drei geprüften Generaldirektionen festgelegt wurden, eignen sich nur begrenzt für den mit der Erstellung Jährlicher Tätigkeitsberichte verbundenen jährlichen Bewertungsrhythmus. Dies liegt daran, dass bei einigen Politiken eine langfristige Wirkung angestrebt wird, sodass zwischen der Investition und dem damit verbundenen Nutzen ein großer zeitlicher Abstand liegt. Die Mehrzahl der Indikatoren und Zielvorgaben bezog sich auf den gesamten Zeitraum 2007-2013, ohne dass Zwischenindikatoren oder Etappenziele festgelegt wurden.

10.9.

Beispiel 10.1

In den grundlegenden Anforderungen der Norm 5 der Normen für die Interne Kontrolle ist festgelegt, dass Managementpläne sowohl im Politikbereich als auch auf Tätigkeitsebene für die Überwachung von Ergebnissen und die entsprechende Berichterstattung mindestens einen Indikator pro Ziel enthalten sollten. Diese Anforderung wird in den Dienstanweisungen des Generalsekretariats aufgegriffen und von der GD AGRI eingehalten.

Die Kommission hat erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Ziele und Indikatoren kohärent und umfassend festzulegen. In bestimmten Politikbereichen ist dies sehr schwierig, und es sollte berücksichtigt werden, dass die Indikatoren im Jährlichen Tätigkeitsbericht (Annual Activity Report — AAR) nicht isoliert betrachtet werden sollten.

Die Kommission ist der Ansicht, dass der Indikator „Einkommensentwicklung der Landwirte“ das allgemeine Ziel 1 vollständig abdeckt, da er nicht nur auf die Sicherstellung einer angemessenen Lebenshaltung für die landwirtschaftliche Bevölkerung abzielt, sondern auch auf die Lebensfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe und ländlicher Gebiete. Da die Landwirte für den Erhalt von Einzelzahlungen in Bezug auf den Boden für gute landwirtschaftliche und ökologische Gegebenheiten sorgen müssen, wird auch das Ziel 1 „Einhaltung hoher Umwelt- und Produktionsstandards“ erreicht.

Die Kommission wird Alternativen zur Festlegung von Indikatoren auf der Grundlage von „SMART“-Zielen eruieren.

10.10. Die Kommission bestätigt, dass es in der Natur von Mehrjahresprogrammen liegt, längerfristig zu investieren mit der Möglichkeit, die Wirkung erst nach einem längeren Zeitraum zu bewerten. Für den Zeitraum 2014-2020 hat die Kommission Etappenziele für Output-Indikatoren vorgeschlagen, die direkter mit der Politik in Zusammenhang stehen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

10.11. Die Wirkungsindikatoren sollten quantifizierte Zielvorgaben umfassen; in diesem Zusammenhang ist jedoch Folgendes festzuhalten:

- a) Von den 29 Wirkungsindikatoren in den drei geprüften Jährlichen Tätigkeitsberichten waren 11 ⁽¹²⁾ weder mit quantifizierten Zielvorgaben noch mit Fristen verbunden.
- b) Im Falle der GD REGIO waren alle Zielvorgaben bis auf eine mit Fristen verbunden. Allerdings handelte es sich dabei häufig um mittelfristige Zeitvorgaben. Infolgedessen wird bei der Berichterstattung im Rahmen des Jährlichen Tätigkeitsberichts 2011 dieser Generaldirektion häufig auf erreichte Ziele Bezug genommen, die den vorhergehenden Programmplanungszeitraum 2000-2006 betreffen.

10.12. In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010 wies der Hof darauf hin, dass die Generaldirektionen es versäumt hatten, für die operativen Tätigkeiten Ziele bezüglich der Sparsamkeit (mit dem Input verbundene Kosten) oder der Wirtschaftlichkeit (Verhältnis zwischen Input, Output und Ergebnissen) festzulegen bzw. darüber Bericht zu erstatten. In einer anderen Bemerkung stellte der Hof im letzten Jahr ferner fest, dass die Beschreibung der mit den Politiken verbundenen Fortschritte in Teil 1 der Jährlichen Tätigkeitsberichte nur wenige Informationen über die Ergebnisse und Auswirkungen umfasste; tatsächlich lag der Schwerpunkt tendenziell eher auf dem Input und dem Output als auf der Wirkung der Maßnahmen. Die vom Hof im Rahmen des diesjährigen Berichts vorgenommene Überprüfung der Managementpläne und Jährlichen Tätigkeitsberichte hat diesbezüglich keine nennenswerten Fortschritte deutlich gemacht.

Fehlen von Erläuterungen beeinträchtigt Vergleichbarkeit

10.13. Eine vorbildliche Vorgehensweise beinhaltet per definitionem nicht nur die Verpflichtung, zu den festgelegten Zielen/Zielvorgaben Bericht zu erstatten, sondern auch die Verpflichtung, von einer Periode zur nächsten kohärente Leistungsinformationen zu verwenden oder vorgenommene Änderungen zu erläutern, damit die Nutzer dieser Informationen Vergleiche anstellen und Trends erkennen können.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

10.11. Quantifizierte Zielvorgaben sind nicht immer machbar, adäquat oder geeignet, insbesondere weil für die Wirkungsindikatoren eine Reihe externer Faktoren ins Spiel kommen. In solchen Fällen ist ein Trend als Benchmark für die Messung der erzielten Ergebnisse ausreichend.

- a) Die Kommission ist darum bemüht, soweit wie möglich quantifizierte Zielvorgaben festzulegen. In einigen Fällen, beispielsweise in Bezug auf die Menschenrechte in Drittländern, sind quantifizierte Zielvorgaben nicht immer sinnvoll und geeignet.
- b) In Ziffer 1.2 des AAR werden auf makroökonomischen Modellen und statistischen Daten beruhende Wirkungsindikatoren verwendet, um einen Bezug zu den globalen Zielen der Politik herzustellen, wobei in den meisten Fällen 2006 als Basisszenario diente. Die Entwicklung der Wirkungsindikatoren spiegelt den Einfluss vieler Faktoren wider, unter anderem der Kohäsionspolitik.

10.12. Die Dienststellen der Kommission sind den in der Haushaltsordnung festgelegten Verpflichtungen und den Anweisungen für die Erstellung der AAR nachgekommen.

Die Kommission stellte in den Dienstanweisungen für die AAR 2011 die Faktoren Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit in stärkerem Maße heraus und bat die Generaldirektionen, auf freiwilliger Basis Indikatoren zu wirtschaftlicher Haushaltsführung in Teil 3 aufzunehmen.

Die Kommission ist zuversichtlich, dass die AAR insgesamt zu ausreichenden Angaben über Ergebnisse führen werden.

10.13. Nach Ansicht der Kommission sollten Leistungsinformationen, sofern erforderlich, eher auf einem Prozess stetiger Verbesserung basieren als auf Kohärenz. Sie teilt die Auffassung, dass diesbezügliche Änderungen erläutert werden sollten. Allerdings vertritt sie die Meinung, dass hier ausreichende Informationen bereitgestellt wurden.

⁽¹²⁾ GD AGRI: fünf Indikatoren, EuropeAid: fünf Indikatoren; GD REGIO: ein Indikator.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kohärenz der Ziele, Indikatoren und Zielvorgaben

10.14. Die Berichterstattung im Rahmen der Jährlichen Tätigkeitsberichte muss sich auf die im Managementplan festgelegten Ziele, Indikatoren und Zielvorgaben beziehen. Im Falle der GD AGRI traf dies im Allgemeinen zu. Die GD AGRI ist der vom Hof in seiner Analyse der Jährlichen Tätigkeitsberichte für das Jahr 2010 vorgebrachten Empfehlung gefolgt, indem sie einige Wirkungsindikatoren anders zugeordnet hat. Allerdings hat die GD AGRI weder im Managementplan noch im Jährlichen Tätigkeitsbericht erläutert, worin zwei andere Änderungen in der Sache bestanden. Die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten die quantifizierten Zielvorgaben nach eigenem Ermessen ändern konnten, hatte zur Folge, dass drei der vier quantifizierten Zielvorgaben im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2011 anders aussahen als im Managementplan 2011, weil die Mitgliedstaaten ihre Programme für die Entwicklung des ländlichen Raums aktualisiert hatten (siehe Beispiel 10.2).

Beispiel 10.2		
Zielvorgabe	Managementplan 2011	Jährlicher Tätigkeitsbericht 2011
Ausweitung der Energieerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern	20 500 ktRÖE ⁽¹³⁾	12 300 ktRÖE
Schaffung von Arbeitsplätzen	346 000	344 000
Genutzte Agrarfläche mit hohem Naturwert	3 400 000 ha	3 620 000 ha

10.15. Die GD REGIO legt zusätzlich zu den allgemeinen Zielen „mehrjährige Prioritäten“ fest. Im Managementplan 2012 war die Anzahl der mehrjährigen Prioritäten gegenüber dem Managementplan 2011 von vier auf fünf angestiegen, während zugleich einige Prioritäten anders formuliert waren. Außerdem wurde im Managementplan 2012 die Anzahl spezifischer operativer Prioritäten auf der untergeordneten Ebene von 28 auf 39 erhöht. Alle diese Änderungen wurden im Managementplan nicht erläutert.

10.14. Die Kommission glaubt, dass im Laufe der Jahre bei den Indikatoren und Zielen Stabilität gegeben ist. Wie in dieser Feststellung angegeben, bildet die Änderung bei den Indikatoren und Zielen eine Ausnahme und folgt den Empfehlungen des Hofes, zwei Wirkungsindikatoren erneut als Ergebnisindikatoren zu bewerten. Dies ist im aktualisierten Managementplan 2011 sehr deutlich angegeben.

Die Mitgliedstaaten haben in der Tat die Möglichkeit, ihre Ziele zur Verbesserung des Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums anzupassen (siehe Antwort auf Beispiel 10.2).

Beispiel 10.2	
Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, ihre Ziele anzupassen, und die Halbzeitbewertungen waren eine geeignete Gelegenheit, Daten und Methode zu verfeinern und — sofern erforderlich — die Ziele anzupassen.	
Die erhebliche Reduzierung des Ziels „Ausweitung der Energieerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern“ ist auf einen Fehler in einem Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums zurückzuführen, der korrigiert wurde. Im Lichte der Halbzeitbewertungen war es möglich, weitere Qualitätskontrollen durchzuführen und so diesen Fehler auszumachen und zu beheben.	

10.15. Bezeichnung und Zahl mehrjähriger Prioritäten, aber auch die Zahl spezifischer operativer jährlicher Prioritäten werden von der GD REGIO auf der Grundlage einer Analyse festgelegt, mit der ermittelt wird, wie sie ihre Aufgabe im rechtlich besten Sinne und am effizientesten wahrnehmen kann.

Die vom Hof festgestellten Änderungen ergeben sich aus den Herausforderungen, denen sich die Europäische Union angesichts der Finanz- und Wirtschaftskrise derzeit gegenüber sieht, sowie den entsprechenden Anpassungen bei der Definition der Prioritäten für die Regionalpolitik der GD REGIO.

⁽¹³⁾ Eine Kilotonne Rohöläquivalent oder Rohöleinheiten (ktRÖE) entspricht der Menge an Energie, die bei der Verbrennung einer Kilotonne Rohöl freigesetzt wird.

Erläuterungen zur erzielten Leistung

10.16. Ziel der Leistungsberichterstattung ist es, die interessierten Kreise zu informieren. Dennoch enthielten die jährlichen Tätigkeitsberichte keine Erklärungen dafür, warum die Leistung hinter einem bestimmten Ziel oder einer bestimmten Zielvorgabe zurückblieb, selbst in den Fällen, in denen entsprechende Informationen möglich gewesen wären. Dies galt z. B. für die GD AGRI, die selbst dann, wenn die Leistung deutlich hinter den Zielvorgaben zurückblieb, keine diesbezüglichen Erklärungen lieferte: Tatsächlich wurden bei vier Indikatoren die Zielvorgaben zu weniger als zur Hälfte erreicht. Im Fall der GD REGIO wurde die Leistung in Bezug auf jede der mehrjährigen Prioritäten (siehe Ziffer 10.15) im jährlichen Tätigkeitsbericht ausführlich Punkt für Punkt analysiert; auf der Ebene der allgemeinen Ziele und Wirkungsindikatoren geschah dies aber nicht.

Die Zuverlässigkeit der aus externen Quellen stammenden Daten stellt eine Herausforderung dar

10.17. Die Prüfung des Hofes umfasste keine Analyse der Zuverlässigkeit sämtlicher in den drei jährlichen Tätigkeitsberichten enthaltener Daten. Der Hof führte eine begrenzte Evaluierung durch, auf deren Grundlage er zu der Schlussfolgerung gelangte, dass die Daten von EuropeAid im Allgemeinen zuverlässig waren, da es sich bei den angewendeten Indikatoren zumeist um international anerkannte und unabhängig überprüfbare Indikatoren handelte. In Bezug auf die jährlichen Tätigkeitsberichte der GD AGRI und der GD REGIO, die sich beide weitgehend auf von den Mitgliedstaaten übermittelte Daten stützen, stellte der Hof jedoch einige Probleme fest, wie in Beispiel 10.3 veranschaulicht wird.

10.16. Die Kommission ist der Auffassung, dass sie ausreichende Erklärungen vorgelegt hat. Die im AAR vorgelegten Indikatoren sollten nicht isoliert betrachtet werden. Das Indikatorensystem des Managementplans insgesamt gestattet erst Schlussfolgerungen in Bezug auf Wirkung und Ergebnis der Politik, da hier makroökonomische Modelle und Statistiken herangezogen werden, die sich auf die globalen Ziele der politischen Arbeit beziehen.

10.17.

Beispiel 10.3

GD AGRI: Die Berichterstattung über die erzielte Leistung stützt sich auf unvollständige Daten

In der gesamten Europäischen Union werden 88 Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums durchgeführt. Die Leistungsberichterstattung auf EU-Ebene bei drei Indikatoren stützte sich jedoch auf die Daten zu 6 bzw. 9 und 32 dieser 88 Programme. Im Falle eines anderen Indikators zur Berichterstattung über die Leistung auf EU-Ebene wurden lediglich die Daten von 8 der 27 Mitgliedstaaten herangezogen.

Beispiel 10.3

GD AGRI: Die Berichterstattung über die erzielte Leistung stützt sich auf unvollständige Daten

Die Nettowirkung auf EU-Ebene des Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums auf die Wirkungsindikatoren wurde anhand der von den Mitgliedstaaten vorgelegten quantifizierten Daten ermittelt. Die meisten Halbzeitbewertungen lieferten keine quantifizierten Auswirkungen, wobei festgehalten wurde, dass die Halbzeitbewertungen im Planungszeitraum zu früh durchgeführt wurden und daher keine messbaren Effekte und Auswirkungen ermittelt werden konnten. Auswirkungen ergeben sich aus langfristigen Prozessen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

GD REGIO: Unstimmigkeiten innerhalb des Jährlichen Tätigkeitsberichts

Die Anzahl der geschaffenen Arbeitsplätze wird einmal mit 200 000 in 25 Mitgliedstaaten (S. 34) und einmal mit 165 000 in 21 Mitgliedstaaten (Anhang 6, S. 169) angegeben, wobei in der dazugehörigen Fußnote (Fußnote 126) von 19 Mitgliedstaaten die Rede ist.

Die Anzahl der Personen, die zusätzlich Zugang zum Breitbandnetz erhalten haben, wird einmal mit 900 000 (S. 34) und einmal mit 806 826 (Anhang 6, S. 172) angegeben.

Die neu gebauten Straßen werden einmal mit 920 km in 12 Mitgliedstaaten (S. 34) und einmal mit 805 km in 10 Mitgliedstaaten (Anhang 6, S. 171) angegeben.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

GD REGIO: Unstimmigkeiten innerhalb des Jährlichen Tätigkeitsberichts

Die Kommission weist darauf hin, dass es für die Präsentation der Informationen über Zielvorgaben und jüngste bekannte Ergebnisse zwei Ansätze gibt. Alle internen Unstimmigkeiten werden im Papier adäquat erläutert.

— Im Hauptteil des AAR beziehen sich die Informationen auf die insgesamt erzielten Ergebnisse der Kohäsionspolitik und der Bericht beinhaltet Zahlen von allen berichtenden Mitgliedstaaten unabhängig davon, ob sie Zielvorgaben haben (die Vorgabe von Zielen wird nicht vorausgesetzt).

— In Anhang 6 werden die Zielvorgaben und erzielten Ergebnisse direkt verglichen. Nur Zahlen von Mitgliedstaaten, die für beide Kategorien Zahlen vorlegen, wurden berücksichtigt (d. h., Mitgliedstaaten die über erzielte Ergebnisse berichten, aber nicht über Zielvorgaben, wurden ausgenommen). Dieser Ansatz wurde im Laufe der Jahre konsistent verfolgt und soll eine Bewertung relevanter Fortschritte in Bezug auf Zielvorgaben ermöglichen.

10.18. Die GD AGRI und die GD REGIO verfügen nur über begrenzte Möglichkeiten, um die Qualität der von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten sicherzustellen. Die GD REGIO hat den Mitgliedstaaten empfohlen, sich auf zentrale Indikatoren zu konzentrieren, außerdem hat sie Leitlinien zum Dateninput herausgegeben. Darüber hinaus hat sie ein jährliches Überprüfungsverfahren in die Wege geleitet, durch das einige Fehler in den übermittelten Daten aufgedeckt werden konnten. Möglicherweise stellt die Einführung einer „leistungsgebundenen Reserve“ bei den Fonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen (GSR) gilt⁽¹⁴⁾, im nächsten Programmplanungszeitraum einen Anreiz für die Mitgliedstaaten dar, relevante, vergleichbare und zuverlässige Daten über die Leistung zur Verfügung zu stellen. Die Zeitnähe dieser Daten wird aber weiterhin eine Herausforderung darstellen. So müssen die Mitgliedstaaten gemäß den gegenwärtigen Regelungen der GD REGIO ihre Daten im Juni des jeweils folgenden Jahres übermitteln, sodass sich die Daten im Jährlichen Tätigkeitsbericht 2011 (der im Jahr 2012 veröffentlicht wird) auf das Jahr 2010 beziehen.

10.18. Die von der Kommission durchgeführte Qualitätskontrolle der Daten, die von den Mitgliedstaaten für den laufenden Planungszeitraum bereitgestellt wurden, wird fortgesetzt und intensiviert.

Gemäß dem Vorschlag für einen Rechtsakt der Kommission für den neuen Zeitraum sollten als Anreiz für die Mitgliedstaaten 5 % der Mittel zu Beginn des neuen Planungszeitraums nicht zugeteilt werden, so dass diejenigen Mitgliedstaaten, die ihre Etappenziele erreicht haben (siehe KOM(2011) 615 endg.), zusätzliche Mittel erhalten.

Für die Kommission ist die Aktualität der Daten nicht problematisch. Die GD REGIO verwendet immer die neuesten verfügbaren Daten, erkennt jedoch an, dass nach den Bestimmungen zur Berichterstattung in den geltenden und in den vorgeschlagenen künftigen Rechtsakten die Daten für das vorhergehende Jahr nicht vor April des folgenden Jahres vorliegen.

⁽¹⁴⁾ Dazu gehören der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF), der Kohäsionsfonds, der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und der Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF).

BEMERKUNGEN DES HOFES

**ERGEBNISSE DER
WIRTSCHAFTLICHKEITSPRÜFUNGEN DES HOFES****Einleitung**

10.19. In den Sonderberichten des Hofes wird die Frage untersucht, ob der Haushalt der Europäischen Union nach den Grundsätzen der wirtschaftlichen Haushaltsführung ausgeführt wird (siehe Ziffer 10.2). Bei der Auswahl der Themen seiner Sonderberichte (die spezifische Haushaltsbereiche oder Managementfragen betreffen) verfolgt der Hof das Ziel, eine maximale Wirkung zu erreichen, wobei er sich auf verschiedene Kriterien, wie Höhe der betroffenen Einnahmen oder Ausgaben (Wesentlichkeit), Risiken für die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und Ausmaß des Interesses der betroffenen Kreise, stützt.

10.20. Im Jahr 2011 nahm der Hof 16 Sonderberichte an ⁽¹⁵⁾, die in **Kasten 10.1** aufgeführt werden.

Kasten 10.1**Vom Rechnungshof im Jahr 2011 angenommene Sonderberichte ⁽¹⁶⁾**

- Nr. 1/2011 „Hat die Dekonzentration der Verwaltung der Außenhilfe von den zentralen Dienststellen der Kommission auf ihre Delegationen zu einer besseren Bereitstellung der Hilfe geführt?“
- Nr. 2/2011 „Weiterverfolgung des Sonderberichts Nr. 1/2005 zur Verwaltung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF)“
- Nr. 3/2011 „Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der über Organisationen der Vereinten Nationen in von Konflikten betroffenen Ländern bereitgestellten EU-Beiträge“
- Nr. 4/2011 „Prüfung der KMU-Bürgerschaftsfazilität (SMEG-Fazilität)“
- Nr. 5/2011 „Betriebsprämienregelung: Fragestellungen im Hinblick auf ein besseres Finanzmanagement“
- Nr. 6/2011 „Waren die aus dem EFRE kofinanzierten Projekte im Bereich Tourismus wirksam?“
- Nr. 7/2011 „Wie gut sind Konzeption und Verwaltung der geförderten Agrarumweltmaßnahme?“
- Nr. 8/2011 „Wiedereinziehung rechtsgrundlos geleisteter Zahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik“
- Nr. 9/2011 „Waren die aus dem EFRE geförderten eGovernment-Projekte wirksam?“

⁽¹⁵⁾ Angenommen heißt zur Veröffentlichung freigegeben. Die Veröffentlichung selbst erfolgt rund zwei Monate später, da zuvor noch u. a. Layout und Übersetzung fertiggestellt werden müssen.

⁽¹⁶⁾ Die Sonderberichte des Hofes sind auf der Website des Hofes unter folgender Adresse abrufbar: <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/publications/auditreportsandopinions/specialreports>.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- Nr. 10/2011 „Sind die Programme ‚Schulmilch‘ und ‚Schulobst‘ wirksam?“
- Nr. 11/2011 „Ermöglichen Konzeption und Verwaltung der Regelung für geografische Angaben, dass sie wirksam ist?“
- Nr. 12/2011 „Haben die Maßnahmen der EU zur Anpassung der Fangkapazitäten der Fischereiflotten an die vorhandenen Fangmöglichkeiten beigetragen?“
- Nr. 13/2011 „Lässt sich MwSt.-Hinterziehung durch die Kontrolle des Zollverfahrens 42 verhindern und aufdecken?“
- Nr. 14/2011 „Hat die EU-Hilfe die Fähigkeit Kroatiens verbessert, nach dem Beitritt gewährte Fördermittel zu verwalten?“
- Nr. 15/2011 „Ist durch die Verfahren der Kommission eine wirksame Verwaltung der Kontrolle staatlicher Beihilfen gewährleistet?“
- Nr. 16/2011 „Finanzielle Unterstützung der EU für die Stilllegung von Kernkraftwerken in Bulgarien, Litauen und der Slowakei: Bisherige Erfolge und künftige Herausforderungen“

10.21. In seinem letzten Jahresbericht legte der Hof dar, wie die Bemerkungen in seinen Sonderberichten aus dem Jahr 2010 die gesamte Bandbreite eines typischen Managementzyklus, von der strategischen Planung über die Bedarfsermittlung bis hin zur Berichterstattung über die Leistung, abdeckten. Die Sonderberichte des Jahres 2011 betrafen ebenfalls ein breites Themenspektrum. Angesichts der Tatsache, dass sich die Europäische Union auf den Beginn des neuen Programmplanungszeitraums 2014-2020 vorbereitet, möchte der Hof in diesem Kapitel jedoch der Frage nachgehen, welche Lehren sich aus den Sonderberichten des Jahres 2011 für die Ausarbeitung der neuen Programme und Projekte ziehen lassen. Dabei möchte er sich auf drei Aspekte konzentrieren, und zwar Bedarfsanalyse, Konzeption sowie Konzept des europäischen Mehrwerts. Diese drei Aspekte werden in unterschiedlichem Umfang auch in den jüngsten Stellungnahmen des Hofes zu den Vorschlägen für Verordnungen zum Gemeinsamen Strategischen Rahmen und zur Gemeinsamen Agrarpolitik behandelt ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁷⁾ Stellungnahme Nr. 7/2011 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 (ABl. C 47 vom 17.2.2012) sowie Stellungnahme Nr. 1/2012 zu einigen Vorschlägen für Verordnungen in Bezug auf die Gemeinsame Agrarpolitik (<http://eca.europa.eu>).

Bedarfsanalyse: Fehlen fundierter Belege

10.22. In seinem Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010 führte der Hof aus, wie wichtig es ist, den durch die Programme zu deckenden Bedarf genau zu ermitteln, damit gute Ergebnisse erzielt werden können⁽¹⁸⁾. Die Hilfe an Kroatien, mit der die Fähigkeit Kroatiens zur Verwaltung der nach dem Beitritt gewährten Fördermittel gestärkt werden sollte, ist ein Beispiel dafür, dass die Kommission grundsätzlich dafür gesorgt hat, dass die wichtigsten Erfordernisse ermittelt wurden⁽¹⁹⁾.

10.23. Allerdings hat der Hof im Jahr 2011 wiederum Fälle aufgedeckt und beschrieben, in denen keine fundierte Bedarfsanalyse stattgefunden hat. So wurden beispielsweise die ersten eGovernment-Strategien, in deren Rahmen Projekte aus dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) finanziert werden können, vor allem als Reaktion auf politische Erklärungen und nicht auf der Grundlage fundierter Bedarfsanalysen ausgearbeitet, mit der Folge, dass die Projekte nicht die wichtigsten Aspekte betrafen⁽²⁰⁾. Desgleichen erfolgte bei zwei der drei vom Hof geprüften Programme für die Stilllegung von Kernkraftwerken keine Bedarfsbeurteilung hinsichtlich des Programmziels, die mit der vorzeitigen Abschaltung der Reaktoren verbundenen Auswirkungen abzumildern⁽²¹⁾.

10.24. Unzulängliche Bedarfsanalysen haben u. a. zur Folge, dass es schwieriger ist, festzustellen, welches der infrage kommenden Projekte voraussichtlich am ehesten einen optimalen Mitteleinsatz gewährleistet. Dies wurde bei der oben erwähnten Prüfung der eGovernment-Projekte⁽²²⁾ deutlich sowie bei der Prüfung der von der EU geförderten Agrarumweltmaßnahmen. Im zweiten Fall gelangte der Hof zu der Schlussfolgerung, dass die Ausrichtung der Mittel auf die Gebiete mit dem größten Bedarf eine zentrale Voraussetzung für die Steigerung der ökologischen Wirkungen dieser Unterstützung ist. Die Mitgliedstaaten hatten aber keine Ausrichtung der Mittel auf der Grundlage von Kosten-Nutzen-Analysen in Erwägung gezogen⁽²³⁾.

10.22. Die Kommission ist ebenfalls der Meinung, dass eine gründliche Bedarfsanalyse ein wichtiger Teil des Programmzyklus ist, und analysiert sorgfältig die Fälle, bei denen der Hof festgestellt hat, dass keine ausreichende Bedarfsanalyse vorgenommen wurde.

10.23. Die Kosten für die Migration zu eGovernment sind sehr hoch. Es werden Prioritäten benötigt, und es ist sinnvoll, dass sie aufgrund politischer Feststellungen und Erklärungen bereitgestellt werden, was zu einer Sensibilisierung und zu ersten Strategien führte. Allerdings hat sich die Festlegung der Prioritäten zwischenzeitlich erheblich verbessert, und heute haben alle Mitgliedstaaten ausgefeiltere eGovernment-Strategien entwickelt.

In den Beitrittsverträgen oder nachfolgenden Rechtsakten wurde der Bedarf an Abhilfemaßnahmen ermittelt. Mit der Förderung durch die EU soll sichergestellt werden, dass die von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Maßnahmen ihren nationalen Energiestrategien entsprechen und darauf basieren, wobei unweigerlich die Auswirkungen der Stilllegung von Kernkraftwerken berücksichtigt werden.

10.24. Auch nach Auffassung der Kommission kann eine Bedarfsanalyse zur Festlegung der vorrangigen Projekte beitragen. Was jedoch die Förderung von Agrarumweltmaßnahmen betrifft, haben einige Mitgliedstaaten den wünschenswerten Grad der Ausrichtung auf der Grundlage einer Kosten-Nutzen-Analyse berücksichtigt. Rumänien beispielsweise nimmt eine Ausrichtung der Zahlungen für Agrarumweltmaßnahmen mit hohem Naturschutzwert auf geographischer Basis vor, und die förderfähigen Gebiete werden unter Heranziehung von Makrodaten ermittelt. Mit Blick auf eGovernment-Projekte und im Anschluss an die politischen Initiativen der EU haben heute alle Mitgliedstaaten ausgefeiltere eGovernment-Strategien auf der Grundlage des eGovernment-Aktionsplans 2011-2015 erarbeitet.

⁽¹⁸⁾ Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2010, Ziffer 8.36.

⁽¹⁹⁾ Sonderbericht Nr. 14/2011: „Hat die EU-Hilfe die Fähigkeit Kroatiens verbessert, nach dem Beitritt gewährte Fördermittel zu verwalten?“, Ziffer 17 (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁰⁾ Sonderbericht Nr. 9/2011: „Waren die aus dem EFRE geförderten eGovernment-Projekte wirksam?“, Ziffer 56 Buchstabe a) (<http://eca.europa.eu>).

⁽²¹⁾ Sonderbericht Nr. 16/2011: „Finanzielle Unterstützung der EU für die Stilllegung von Kernkraftwerken in Bulgarien, Litauen und der Slowakei: Bisherige Erfolge und künftige Herausforderungen“, Ziffer 26 und Abbildung 7 (<http://eca.europa.eu>).

⁽²²⁾ Sonderbericht Nr. 9/2011, Ziffer 56 Buchstabe b).

⁽²³⁾ Sonderbericht Nr. 7/2011: „Wie gut sind Konzeption und Verwaltung der geförderten Agrarumweltmaßnahmen?“, Ziffern 72 und 78 (<http://eca.europa.eu>).

Konzeption: Es ist nicht ausreichend klar, was erreicht werden soll

10.25. Die Bedarfsanalyse stellt lediglich den ersten Schritt innerhalb des Gesamtprozesses dar. Eine angemessene Konzeption sowohl der Programme als auch der dazugehörigen einzelnen Projekte ist eine zentrale Voraussetzung für die wirtschaftliche Haushaltsführung, bei der die Mittel so eingesetzt werden, dass mit möglichst geringen Kosten eine möglichst große Wirkung erzielt wird. Die Konzeption der Programme und einzelnen Projekte sollte eine Verknüpfung zwischen den aus dem Haushalt geförderten Tätigkeiten und den mit den Ausgaben angestrebten Outputs, Ergebnissen und Auswirkungen beinhalten.

10.26. In einem Fall nahm die Kommission die konzeptionellen Mängel im Zusammenhang mit einer Regelung zum Anlass, um die Konzeption einer ähnlichen Regelung zumindest teilweise zu verbessern. So wurden im Falle der Maßnahmen zur Förderung des Verzehrs von Schulobst die mangelnde Attraktivität für die Begünstigten und die Mitnahmeeffekte⁽²⁴⁾, die das ähnlich aufgebaute Schulmilchprogramm⁽²⁵⁾ gekennzeichnet hatten, vermieden. Unabhängig davon stellte der Hof bei der Konzeption der 2011 geprüften Ausgabenströme weiterhin bestimmte Schwachstellen fest, wie aus den nachfolgenden Ziffern hervorgeht.

10.27. Die Kommission wickelt einige Ausgaben für von Konflikten betroffene Länder über Organisationen der Vereinten Nationen ab. Allerdings wiesen fast alle der vom Hof geprüften Beitragsvereinbarungen (18 von 19) einen oder mehrere konzeptionelle Mängel auf, wie Fehlen von Ausgangskriterien, ungenaue Ziele und fehlende Indikatoren. Infolgedessen war nicht klar, was erreicht werden sollte, und wie der Erfolg der Projektaktivitäten bewertet werden könnte⁽²⁶⁾.

10.26. Die Kommission ist der Ansicht, dass sie mit der letzten Änderung des Schulmilchprogramms die Anmerkungen des Hofes im Hinblick auf eine Verbesserung der Gesamteffizienz des Systems weitgehend berücksichtigt hat.

10.27. Die Kommission erkennt die Bedeutung der Projektkonzeption an, ist jedoch der Auffassung, dass lediglich in zwei der genannten 18 Fälle Mängel auftraten, die sich unmittelbar auf die Projektergebnisse auswirken könnten.

Die Kommission hat 2011 neue Schulungen und Anleitungen zur Verbesserung der Projektkonzeption eingeführt, wodurch ihrer Auffassung nach die Bedenken des Hofes umfassend berücksichtigt werden.

Außerdem wird im Sonderbericht des Hofes anerkannt, dass selbst unter extrem schwierigen Bedingungen bei Projekten, die mit den UN in von Konflikten betroffenen Ländern durchgeführt wurden, gute Ergebnisse erzielt wurden und angemessene Aussichten auf Nachhaltigkeit bestehen.

⁽²⁴⁾ Mitnahmeeffekte entstehen, wenn mit einer Maßnahme Begünstigte unterstützt werden, die auch ohne die Hilfe dieselben Schritte unternommen hätten.

⁽²⁵⁾ Sonderbericht Nr. 10/2011: „Sind die Programme ‚Schulmilch‘ und ‚Schulobst‘ wirksam?“, Ziffer 53 (ABl. C 313 vom 26.10.2011) (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁶⁾ Sonderbericht Nr. 3/2011: „Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit der über Organisationen der Vereinten Nationen in von Konflikten betroffenen Ländern bereitgestellten EU-Beiträge“, Ziffern 23-24 und 48 (<http://eca.europa.eu>).

BEMERKUNGEN DES HOFES

10.28. Ziel der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) geschaffenen Betriebsprämienregelung war es, die Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe zu ermutigen, besser auf die Marktnachfrage zu reagieren und umweltfreundliche landwirtschaftliche Bewirtschaftungsmethoden zu fördern. Die Betriebsprämienregelung birgt jedoch einen grundsätzlichen Widerspruch, denn sie ist einerseits darauf ausgerichtet, individuelle Einkommen zu stützen, während andererseits bei der Verteilung der Betriebsprämien die besonderen Verhältnisse des Empfängers in der Praxis kaum berücksichtigt werden, mit der Folge, dass die Verteilung der Zuwendungen auf die Betriebsinhaber immer noch im Wesentlichen auf der Größe der bewirtschafteten Flächen basiert und damit ein hoher Anteil der Mittel für Betriebsprämien — genau wie bei der vorherigen Regelung — weiterhin an große landwirtschaftliche Betriebe fließt ⁽²⁷⁾.

10.29. Die Regelung für geografische Angaben ist eine Regelung zum Schutz von Produktnamen, die ein landwirtschaftliches Erzeugnis bezeichnen, bei dem sich eine bestimmte Qualität, das Ansehen oder eine andere Eigenschaft in erster Linie aus der geografischen Herkunft ergibt (z. B. Prosciutto di Parma, Bayerisches Bier usw.). Der Erfolg der Regelung hängt unter anderem von ihrer Inanspruchnahme durch die Erzeuger ab. Es besteht ein Potenzial an Erzeugern, die sich mit ihren Produkten an der Regelung beteiligen könnten, insbesondere in Mitgliedstaaten, in denen die Beteiligung niedrig ist. Die zur Verfügung stehenden Maßnahmen und die angewendeten Verfahren eigneten sich jedoch nicht dazu, diese Erzeuger zur Teilnahme zu ermutigen ⁽²⁸⁾.

⁽²⁷⁾ Sonderbericht Nr. 5/2011: „Betriebsprämienregelung: Fragestellungen im Hinblick auf ein besseres Finanzmanagement“, Ziffer 44 (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁸⁾ Sonderbericht Nr. 11/2011: „Ermöglichen Konzeption und Verwaltung der Regelung für geografische Angaben, dass sie wirksam ist?“, Ziffer 61 (<http://eca.europa.eu>).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

10.28. Die Betriebsprämienregelung hat sich als sehr effizientes Instrument zur Gewährung einer Einkommensgrundsicherung bewährt, wobei der Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebs Produktionsentscheidungen auf der Grundlage von Marktsignalen treffen kann. Dies liegt darin begründet, dass Zahlungen von der Produktion abgekoppelt sind und Produktionsentscheidungen nicht beeinflussen. Um förderfähig zu sein, müssen Begünstigte, Parzellen und Tätigkeiten in der Ratsverordnung festgelegte eindeutige Bedingungen erfüllen, die mit den WTO-Regeln übereinstimmen, d. h., sie sind nicht mit Produktionsfaktoren verknüpft.

Der Bedarf an einer Einkommensgrundsicherung für „große landwirtschaftliche Betriebe“ sollte nicht systematisch geringer eingeschätzt werden als für andere landwirtschaftliche Betriebe, da das Einkommen generell stark von der Art der Produktion, der Input- und Outputkosten, der landwirtschaftlichen Arbeit usw. abhängt.

Wert und Zahl der Ansprüche wurden unter Verwendung historischer Referenzwerte für Produktion und Fläche berechnet, um einen reibungslosen Übergang hin zur Entkopplung zu gewährleisten. Die derzeitige Aufteilung der direkten Zahlungen auf die landwirtschaftlichen Betriebe spiegelt daher einfach die Tatsache wider, dass die landwirtschaftliche Fläche und die landwirtschaftliche Erzeugung nicht zu gleichen Teilen auf die landwirtschaftlichen Betriebe in der EU verteilt sind.

Dennoch wird die Frage der Umverteilung der Beihilfen für die Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und die Mitgliedstaaten in den Vorschlägen für Rechtsakte für die GAP nach 2013 berücksichtigt und sollte ebenfalls zu einer besseren Ausrichtung der Betriebsprämienregelung führen. In Bezug auf die Steigerung des Nutzens und der Qualität der Ausgaben hat die Kommission vorgeschlagen, einige weitere Elemente zu verbessern und auch hinzuzufügen, wodurch einige der vom Hof in seinem Sonderbericht angesprochenen Themen abgedeckt werden: Neugestaltung und bessere Fokussierung der Unterstützung.

10.29. Bei der Regelung handelt es sich primär um eine Regelung zum Schutz des geistigen Eigentums. Die geeigneten Instrumente und Rechtsmittel sind vorhanden, und die Erzeuger können sich der Regelung freiwillig anschließen. Dies wird vom eindeutigen Interesse der Erzeuger an der Regelung bestätigt: Eine erhebliche Zahl von Produktnamen wurde registriert (mehr als 1 000), was einem Marktwert von 14,5 Mrd. EUR entspricht (2008).

Die Mitgliedstaaten, die der EU seit 2004 angehören, sind noch dabei, aufzuholen. Eine Reihe von Initiativen, u. a. Informationskampagnen, Handelsmessen, thematische internationale Ausstellungen und/oder die Erarbeitung von Leitfäden für Bewerber für geografische Angaben („g.U.“ oder „g.g.A.“) wurde eingeleitet, um weitere potenzielle Bewerber anzuziehen.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

10.30. Im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik stellt die Kommission den Mitgliedstaaten Mittel für den Abbau der Fangkapazität ihrer Fischereiflotten zur Verfügung, wobei es letztlich um die Bewahrung der Fischbestände geht. Die Wirksamkeit dieser Maßnahmen wurde durch Mängel bei der Gestaltung beeinträchtigt. So waren beispielsweise die Förder- und Auswahlkriterien für die Stilllegung von Fischereifahrzeugen nicht zielgenau. Dadurch kam es zur Verschrottung von Schiffen, die kaum Auswirkungen auf die Fischbestände hatten ⁽²⁹⁾.

Europäischer Mehrwert: Rechtfertigung der EU-Interventionen

10.31. Die Kommission hat den europäischen Mehrwert definiert als den Wert, der durch eine EU-Intervention zusätzlich zu dem Wert geschaffen wird, der durch alleiniges Handeln des Mitgliedstaats entstanden wäre ⁽³⁰⁾. Der Hof hat bereits in der Vergangenheit vorgeschlagen, eine Definition dieses Begriffs auf die in **Kasten 10.2** aufgeführten Grundsätze zu stützen. Ferner hat er empfohlen, das Konzept des europäischen Mehrwerts in einer angemessenen politischen Erklärung oder in EU-Rechtsvorschriften klarzustellen, um den politischen Instanzen der EU bei der Festlegung der Ausgabenprioritäten eine Orientierungshilfe zu geben ⁽³¹⁾.

10.30. Die vom Hof analysierten Fälle wurden überarbeitet und mit den Mitgliedstaaten erörtert. Korrekturmaßnahmen — was auch die Wiedereinziehung zu Unrecht gezahlter Beträge umfasst — werden erforderlichenfalls von den Mitgliedstaaten ergriffen.

10.31. Die Kommission unterstreicht, dass das Konzept des europäischen Mehrwerts in vielen unterschiedlichen Kontexten verwendet werden kann, beispielsweise bei akademischen Überlegungen über den EU-Haushalt, bei der Festlegung von Zielen und/oder Kriterien für die Projektauswahl in spezifischen EU-Programmen, bei Bestimmungen der Haushaltsordnung und bei der Bewertung bestehender Programme, doch sie ist auch der Ansicht, dass der Mehrwert eines politischen Projekts über die einfache Bezugnahme auf Zahlen hinausgeht.

Mit der genannten Arbeitsunterlage sollten unter anderem der Mehrwert, einen EU-Haushalt zu haben, erläutert sowie viele Beispiele dargelegt werden, die zeigen, wie dies in der Praxis in den Mitgliedstaaten funktioniert, wodurch die beschlussfassenden Einrichtungen in der EU die notwendige Anleitung dafür erhalten, wie die Vorrangigkeit von Ausgaben zu ermitteln ist.

Außerdem werden mit dem Folgenabschätzungsverfahren der Kommission die politischen Entscheidungsträger fachlich über die Vor- und Nachteile möglicher politischer Optionen informiert, indem ihre jeweiligen möglichen Auswirkungen eingeschätzt werden. Somit befasst sich das Verfahren auch mit der Frage des Mehrwerts von Kommissionsvorschlägen.

⁽²⁹⁾ Sonderbericht Nr. 12/2011: „Haben die Maßnahmen der EU zur Anpassung der Fangkapazitäten der Fischereiflotten an die vorhandenen Fangmöglichkeiten beigetragen?“, Ziffern 51-58 und 76 (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁰⁾ Arbeitsdokument für die Kommissionsdienststellen, „The added value of the EU budget“, SEK(2001) 867 endgültig, Abschnitt 1.1 als Anlage zum Dokument „Ein Haushalt für Europa 2020“, KOM(2011) 500 endgültig.

⁽³¹⁾ Stellungnahme Nr. 1/2010: „Verbesserung des Finanzmanagements der Europäischen Union: Risiken und Herausforderungen“, Ziffer 18 (<http://eca.europa.eu>).

BEMERKUNGEN DES HOFES

Kasten 10.2**Vom Hof vorgeschlagene Grundsätze, auf die sich das Konzept des europäischen Mehrwerts stützen sollte:**

- Die Ausgaben aus dem EU-Haushalt müssen mit eindeutigen und sichtbaren Vorteilen für die EU und die EU-Bürger verbunden sein, die durch Ausgaben auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene nicht erreicht werden können, sondern die wegen des Umfangs oder der Wirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen besser auf Unionsebene verwirklicht werden können.
- Ausgaben mit grenzüberschreitenden Auswirkungen oder von gemeinsamem Interesse kommen von vornherein eher für EU-Maßnahmen infrage als Ausgaben mit geografisch beschränkten Auswirkungen.
- Eine angemessene Konzentration der Ausgaben trägt prima facie zur Verwirklichung des Ziels der Schaffung eines Mehrwerts bei.
- Bei Ausgaben außerhalb der Union, etwa für die Entwicklungszusammenarbeit, ist davon auszugehen, dass der Mehrwert durch einen selektiven Ansatz gesteigert werden kann, indem beispielsweise in den Bereichen, in denen globale Geber aktiv sind, der Schwerpunkt auf die Koordinierung der Entwicklungshilfe gelegt wird, und indem sich die EU auf Tätigkeiten konzentriert, in denen spezifische EU-Sachkenntnis von besonderem Wert ist ⁽³²⁾.

10.32. Wie vom Hof bereits unterstrichen, ist es definitionsgemäß wenig wahrscheinlich, dass Ausgabenprogramme, die keinen europäischen Mehrwert erbringen, zu einem wirksamen und wirtschaftlichen Einsatz der von den EU-Steuerzahlern bereitgestellten Mittel führen ⁽³³⁾. In seinen im Jahr 2011 erstellten Sonderberichten führte der Hof Beispiele von Fällen auf, in denen das Vorhandensein eines europäischen Mehrwerts zumindest fragwürdig erscheint.

- Der europäische Mehrwert der KMU-Bürgschaftsfazilität (SMEG-Fazilität) wird nicht nachgewiesen, da die mit der Fazilität erreichten Ergebnisse auch durch die Bereitstellung von Mitteln aus nationalen Systemen hätten erreicht werden können ⁽³⁴⁾.

⁽³²⁾ Antwort des Hofes auf die Mitteilung der Kommission „Den Haushalt reformieren, Europa verändern“, Ziffer 8, April 2008.

⁽³³⁾ Stellungnahme Nr. 7/2011, Ziffer 9.

⁽³⁴⁾ Sonderbericht Nr. 4/2011: „Prüfung der KMU-Bürgschaftsfazilität (SMEG-Fazilität)“, Ziffer 104 (<http://eca.europa.eu>).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Kasten 10.2

Nach Auffassung der Kommission sollte der Mehrwert eines politischen Projekts ein zentrales Element für die Rechtfertigung der Ausgaben auf EU Ebene sein.

Bei der Vorlage ihrer Vorschläge für den EU-Haushalt für den Zeitraum 2007-2013 prüfte die Kommission den Mehrwert der vorgeschlagenen Ausgaben in allen politischen Bereichen unter Verwendung der folgenden Kriterien:

- Wirksamkeit: wo eine EU-Maßnahme die einzige Möglichkeit darstellt;
- Wirtschaftlichkeit: wo die EU kostengünstiger vorgehen kann;
- Synergie: wo EU-Maßnahmen notwendig sind, um Maßnahmen zu ergänzen, anzuregen und als Katalysator zu wirken.

Die Kommission hat sowohl den neuen mehrjährigen Finanzrahmen als auch die sektorbezogenen Instrumente und Programme so konzipiert, dass:

- Ziele durch Ausgaben auf EU-Ebene besser verwirklicht werden können;
- der Beitrag der EU an den Ausgaben herausgestellt wird;
- der europäische Mehrwert im Vordergrund steht;
- die Zusammenlegung von Ressourcen auf EU-Ebene zu Größenvorteilen und besseren Ergebnissen führt.

In der Mitteilung der Kommission im Oktober 2011 über eine Agenda für den Wandel sowie in den nachfolgenden Ratsempfehlungen vom 14. Mai 2012 wird eine bessere Ausrichtung auf Länder empfohlen, die am dringendsten Hilfe benötigen, und eine Konzentration auf eine begrenzte Zahl von Bereichen, in denen die Wirkung maximiert werden kann und der europäische Mehrwert klar ist.

10.32. Die Kommission vertritt die Meinung, dass die Evaluierung des Mehrwerts der Ausgabenprogramme in Zusammenhang mit den festgelegten Zielen erfolgen muss sowie in Verbindung mit den für die Eingangsprüfung des Mehrwerts der Kommissionsvorschläge angewandten Kriterien (siehe Kasten 10.2).

- Die Kommission berücksichtigt bereits die Anmerkung bei den Erörterungen und der Planung der nächsten Generation von Finanzinstrumenten im mehrjährigen Finanzrahmen nach 2013, in dem die Gewährleistung des europäischen Mehrwerts einen der zentralen Grundsätze darstellt, der bei allen vorgeschlagenen Instrumenten zu berücksichtigen ist.

BEMERKUNGEN DES HOFES

- Im Falle der aus dem EFRE kofinanzierten Projekte im Bereich Tourismus war es ohne ein angemessenes System für die Festlegung der Ziele und die Überwachung der Ergebnisse schwierig, den europäischen Mehrwert zu beurteilen ⁽³⁵⁾.
- Im Zusammenhang mit der finanziellen Unterstützung der EU für die Stilllegung von Kernkraftwerken in drei Mitgliedstaaten gelangte der Hof zu der Schlussfolgerung, dass der Regelungsrahmen relativ grob abgesteckt war, und empfahl der EU, jede Entscheidung über die Bereitstellung weiterer finanzieller Hilfe auf eine Evaluierung des europäischen Mehrwerts einer entsprechenden Intervention zu stützen ⁽³⁶⁾.

10.33. In Stellungnahmen der jüngeren Zeit hob der Hof hervor, dass die Kommission nicht ausreichend dafür gesorgt hat, politische Ziele in Form von Ergebnissen — d. h. was mit der Unterstützung durch die EU erreicht werden soll — zu definieren ⁽³⁷⁾. Ohne klare Vorgaben hinsichtlich der angestrebten Ergebnisse wird es für die Kommission auch künftig schwierig sein, nachzuweisen, dass ihre Ausgaben mit einem europäischen Mehrwert verbunden sind, und somit Gewähr dafür zu geben, dass diese Ausgaben wirtschaftlich und wirksam sind.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Schlussfolgerungen

10.34. Der Prozess der Erstellung der Jährlichen Tätigkeitsberichte durch die Generaldirektionen der Kommission befindet sich im Wandel. So kam es zu einigen begrüßenswerten Verbesserungen gegenüber dem Vorjahr (siehe Ziffer 10.7).

10.35. Relevanz bleibt ein Thema, insbesondere hinsichtlich der Kohärenz zwischen den Zielen und den dazugehörigen Indikatoren, der Festlegung aussagekräftiger quantifizierter Zielvorgaben und der jährlichen Messung der erzielten Fortschritte. Wie bereits im Vorjahr fand bei den drei vom Hof geprüften Generaldirektionen auch diesmal in Teil 1 der Jährlichen Tätigkeitsberichte keine Berichterstattung zur Sparsamkeit und zur Wirtschaftlichkeit statt (siehe Ziffern 10.8-10.12).

⁽³⁵⁾ Sonderbericht Nr. 6/2011: „Waren die aus dem EFRE kofinanzierten Projekte im Bereich Tourismus wirksam?“, Ziffer 46 (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁶⁾ Sonderbericht Nr. 16/2011, Ziffer 42 Buchstabe b.

⁽³⁷⁾ Stellungnahme Nr. 7/2011, Ziffer 10 und Stellungnahme Nr. 1/2012, Ziffern 8 und 14.

ANTWORTEN DER KOMMISSION

- Die Kommission stellt fest, dass im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsprüfung des Hofes hohe Beschäftigungseffekte bei den untersuchten Tourismusprojekten festgestellt wurden.

- Die Kommission vertritt die Ansicht, dass der europäische Mehrwert der Programme klar ist: Ohne sie wäre die Realisierung des Gesamtziels, die nukleare Sicherheit der EU erheblich zu verbessern sowie den Mitgliedstaaten dabei zu helfen, die Effekte einer frühzeitigen Stilllegung abzumildern, extrem schwierig gewesen.

Am 24. November 2011 schlug die Kommission eine Verordnung des Rates über die Unterstützung der Hilfsprogramme für die Stilllegung kerntechnischer Anlagen in Bulgarien, Litauen und der Slowakei durch die Union für den Zeitraum 2014-2020 vor (KOM(2011) 783). Damit einher ging eine umfassende Folgenabschätzung mit einer Evaluierung des europäischen Mehrwerts.

10.33. Ein verstärkter Fokus auf Leistung und Ergebnisse ist eins der Hauptziele der Kommission in ihrem Vorschlag „Ein Haushalt für Europa 2020“ für die Realisierung langfristiger strategischer Ziele der Union mit dem für die nächsten sieben Jahre zur Verfügung stehenden Haushalt.

Entsprechend wurden alle im Vorschlag für den mehrjährigen Finanzrahmen enthaltenen Programme und Instrumente so konzipiert, dass ihr Output und ihre Auswirkungen erheblich zur Verwirklichung der zentralen politischen Ziele der EU beitragen, wodurch die erwarteten Ziele und die entsprechende Leistung hervorgehoben werden.

10.34. Die Kommission ist bestrebt, die Qualität und Klarheit ihrer Rechenschaftsberichte kontinuierlich zu verbessern.

10.35. Die Kommission stellte in den Dienstanweisungen für die AAR 2011 die Faktoren Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit in stärkerem Maße heraus und bat die Generaldirektionen, auf freiwilliger Basis Indikatoren zu wirtschaftlicher Haushaltsführung in Teil 3 aufzunehmen. Mehrere GD berichteten 2011 entsprechend.

BEMERKUNGEN DES HOFES

10.36. Die in den Managementplänen der GD AGRI und der GD REGIO festgelegten Ziele, Indikatoren und Zielvorgaben wurden in den Jährlichen Tätigkeitsberichten im Allgemeinen wieder aufgegriffen und stimmten grundsätzlich mit denen des Vorjahrs überein. Die vorgenommenen Änderungen wurden aber nicht immer erläutert (siehe Ziffern 10.13-10.16).

10.37. Die Zuverlässigkeit der von den Generaldirektionen in den Mitgliedstaaten eingeholten Informationen zu Programmen, die der geteilten Mittelverwaltung unterliegen, wird durch rechtliche und praktische Zwänge eingeschränkt. Es werden derzeit einige Schritte unternommen, um den Mitgliedstaaten Anreize dafür zu geben, im Zusammenhang mit den Fonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, im bevorstehenden Programmplanungszeitraum relevante, vergleichbare und zuverlässige Leistungsinformationen vorzulegen, und diese Schritte können wertvolle Hinweise für die Zukunft erbringen. Die Zeitnähe bleibt ein Problem (siehe Ziffern 10.17-10.18).

10.38. In seinen Sonderberichten 2011 stellte der Hof in Bezug auf die drei untersuchten spezifischen Aspekte Folgendes fest:

- a) Bedarfsanalysen von guter Qualität fehlen häufig, obwohl sie eine zentrale Voraussetzung dafür darstellen, dass die EU-Ausgaben auf diejenigen (geografischen oder thematischen) Bereiche ausgerichtet werden, in denen die Unterstützung am dringendsten benötigt wird (siehe Ziffern 10.22-10.24);
- b) Schwachstellen in der Programmkonzeption beeinträchtigen die Fähigkeit der Kommission, die mit den EU-Ausgaben erreichten Ergebnisse und Auswirkungen zu ermitteln und darüber Bericht zu erstatten (siehe Ziffern 10.25-10.30);
- c) die Kommission steht vor einer Herausforderung, wenn es darum geht, nachzuweisen, dass mit den EU-Ausgaben ein europäischer Mehrwert erbracht wird (siehe Ziffern 10.31-10.33).

ANTWORTEN DER KOMMISSION

10.36. Die Kommission teilt die Auffassung, dass Änderungen im Vergleich zum Jährlichen Tätigkeitsbericht des Vorjahres der Erläuterung bedürfen. Allerdings vertritt sie die Meinung, dass hier ausreichende Informationen bereitgestellt wurden.

10.37. Die von der Kommission durchgeführte Qualitätskontrolle der Daten, die von den Mitgliedstaaten für den laufenden Planungszeitraum bereitgestellt wurden, wird fortgesetzt und intensiviert. Für die Kommission ist die Aktualität der Daten allerdings nicht problematisch.

Angesichts eines Planungszeitraums von sieben Jahren sind Daten, die 16 Monate nach Jahresende zur Verfügung stehen, immer noch für die Anpassung von Programmen brauchbar, bei denen die Daten nahelegen, dass sie Mängel aufweisen (siehe Antwort auf Ziffer 10.18).

10.38.

- a) Die Kommission schließt sich der Meinung an, dass eine gründliche Bedarfsanalyse ein wichtiger Teil des Programmzyklus ist, und analysiert sorgfältig die Fälle, bei denen der Hof festgestellt hat, dass keine ausreichende Bedarfsanalyse vorgenommen wurde.
- b) Die Kommission erkennt die Bedeutung der Projektkonzeption an, stimmt jedoch nicht allen Bewertungen des Hofes in Bezug auf die unter den Ziffern 10.25 bis 10.30 genannten Fälle zu. Die Kommission analysiert jedoch sorgfältig die diesbezüglichen Bewertungen des Hofes und passt ihre Vorgehensweise gegebenenfalls an, damit die Projektkonzeption weiter verbessert wird.
- c) Bei der Konzeption des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens hat die Kommission die in der Haushaltsüberprüfung 2010 dargelegten Grundsätze angewandt: die Konzentration auf den Mehrwert des EU-Haushalts.

BEMERKUNGEN DES HOFES

ANTWORTEN DER KOMMISSION

Empfehlungen

10.39. Auf der Grundlage seiner Prüfung und der Feststellungen und Schlussfolgerungen für das Jahr 2011 empfiehlt der Hof Folgendes:

— **Empfehlung 1:** Bei der Konzeption neuer Ausgabenprogramme sollte die Kommission versuchen, den Schwerpunkt auf die angestrebten Ergebnisse und die angestrebte Wirkung zu legen. Falls die Ergebnisse und Auswirkungen nicht ohne Weiteres messbar sind, sollte die Kommission nach dem „SMART“⁽³⁸⁾-Ansatz formulierte Indikatoren und Etappenziele einführen, anhand deren nachgewiesen werden kann, dass ihre Tätigkeiten den angestrebten Zielen dienen.

— **Empfehlung 2:** Die Kommission sollte gemeinsam mit den Mitgliedstaaten darauf hinwirken, Qualität und Zeitnähe der vorgelegten Daten zu verbessern. Insbesondere sollte sie ermitteln, welche Lehren möglicherweise aus den Maßnahmen im Zusammenhang mit den Fonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, gezogen werden können, wenn es darum geht, den Mitgliedstaaten Anreize für die Übermittlung qualitativ hochwertiger Leistungsinformationen zu geben.

— **Empfehlung 3:** Für den nächsten Programmplanungszeitraum 2014-2020 sollte die Kommission darlegen, wie sie sicherstellt, dass ein europäischer Mehrwert erbracht wird, und darüber Bericht erstatten.

10.39.

Die Kommission schließt sich der Empfehlung des Hofes an und hat — wie dargelegt — diesbezüglich bereits Maßnahmen ergriffen.

Bei der Konzeption des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens hat die Kommission die in der Haushaltsüberprüfung 2010 dargelegten Grundsätze angewandt:

- *Konzentration auf wichtige politische Prioritäten*
- *Konzentration auf EU-Mehrwert*
- *Konzentration auf Auswirkungen und Ergebnisse*
- *Gegenseitiger Nutzen*

Die Kommission schließt sich der Meinung an, dass die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten wichtig ist für die Verbesserung der Qualität und die Aktualität der Daten. Nach einer Verifizierung gemeinsam mit den Mitgliedstaaten, mit der die Richtigkeit der elektronisch vorgelegten Indikatoren bestätigt werden sollte, ist die Kommission zuversichtlich, dass die Datenqualität weiter verbessert wird. Allerdings werden nach den Bestimmungen zur Berichterstattung in den geltenden und vorgeschlagenen künftigen Rechtsakten die Daten für das vorherige Jahr nicht vor April des folgenden Jahres zur Verfügung stehen.

In allen spezifischen Vorschlägen, die die Kommission der Legislative vorgelegt hat, werden allgemeine und spezifische Ziele festgelegt, deren Realisierung nachhaltig zum europäischen Mehrwert der vorgeschlagenen Finanzinstrumente beitragen wird.

⁽³⁸⁾ Konkret, messbar, erreichbar, sachgerecht und mit einem Datum versehen. Siehe Jahresbericht des Hofes zum Haushaltsjahr 2010, Ziffer 8.33.

